©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

HANS-GÜNTER KOWALSKI

DIE „EUROPEAN ADVISORY COMMISSION" ALS INSTRUMENT ALLIIERTER DEUTSCHLANDPLANUNG 1943–1945*

A. *Die Einsetzung der Kommission, ihre Kompetenzen und ihr Arbeitsverfahren*

Die Gründung der EAC war, wie so viele bedeutsame Entschlüsse der alliierten Kriegsdiplomatie, nicht das Ergebnis einer gemeinsamen, vorausschauenden Planung der Bündnispartner, sondern das eher zufällige Resultat einer Situation, in der durch militärische Fortschritte provozierte politische Entscheidungen den Mangel an diplomatischer Koordination in der Kriegskoalition offenlegten, was ein allgemeines Bedürfnis unter den Verbündeten nach Stärkung ihrer Zusammenarbeit weckte.

Am 8. September 1943 hatte Italien kapituliert. Über die Frage, ob die Kapitulationsurkunde kurz und rein militärisch oder umfassend und „politisch" sein sollte, war es zwischen Amerikanern und Engländern zu Meinungsverschiedenheiten gekommen. Die Russen waren bei den Kapitulationsverhandlungen überhaupt nicht hinzugezogen worden. Die Regelung der alliierten Politik gegenüber ehemaligen Feindstaaten oder von deutscher Besetzung befreiten Ländern war aber für den Zusammenhalt der Kriegskoalition ebenso wichtig wie für die künftigen Machtverhältnisse in Europa nach dem Krieg. Deswegen hatten Russen und Engländer vor der Moskauer Konferenz Vorstöße unternommen, die Zusammenarbeit der Alliierten in dieser Frage zu verbessern. Das Foreign Office hatte in einem Memo-

* Der Aufsatz ist die gekürzte Fassung einer im Herbst 1968 beim Otto-Suhr-Institut (FU-Berlin) eingereichten Diplomarbeit. Ihm liegen im wesentlichen die 1966 und 1968 vom State Department der USA veröffentlichten Bände aus der Reihe „Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers" 1944, Vol. 1 und 1945, Vol. 3 zugrunde. In diesen Bänden sind 1041 Druckseiten Material über die EAC, in den Dokumentensammlungen der selben Reihe zu den Konferenzen von Kairo/Teheran, Jalta und Potsdam ca. 200 Druckseiten enthalten.

Obgleich die eigentlichen Protokolle der Kommission noch nicht freigegeben wurden, ist die Materialbasis als sehr gut zu bezeichnen. Andererseits zwingt die Reichhaltigkeit des Materials den Autor, Mut zur Lücke aufzubringen. Die Österreich betreffenden Verhandlungen, die Beratungen über die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen und die in der Kommission inoffiziell abgehaltenen Vorgespräche zur Planung der Reparationen aus Deutschland wurden deshalb nicht behandelt. – Bei Meissner, B., Die Vereinbarungen der Europäischen Beratenden Kommission über Deutschland von 1944/45, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum „Parlament", B 46/70 vom 14. 11. 1970, werden einige der hier nicht behandelten Themen der EAC angeschnitten. Der Aufsatz enthält auch eine völkerrechtliche Interpretation der wichtigsten Vereinbarungen und einen aktuellen Exkurs zum Berlin-Problem vor dem Hintergrund der in der EAC beschlossenen Abkommen.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

randum vom 1. Juli 1943 für die Einstellung der Feindseligkeiten mit ehemaligen europäischen Mitgliedern der Achse ein gemeinsames Verfahren und zu dessen Abwicklung eine interalliierte Waffenstillstandskommission vorgeschlagen[1]. Stalin regte am 22. August an, aus Vertretern der Großmächte eine militärisch-politische Kommission zu schaffen, die Fragen der Verhandlungen mit den Regierungen lösen sollte, die sich von Deutschland trennen wollten[2].

Auf der Konferenz von Moskau (19.–30. Oktober 1943) kristallisierte sich in den Gesprächen der Außenminister auf englischen Vorschlag die Entscheidung heraus, neben einer für Italien zuständigen Kommission aus Delegierten der Sowjetunion, der USA und des Vereinigten Königreichs eine European Advisory Commission in London zu bilden[3]. Die in Anhang 2 des Protokolls niedergelegten Richtlinien sehen vor, daß die Kommission in Verbindung mit der Einstellung der Feindseligkeiten solche europäischen Fragen studiert, welche die drei Regierungen ihr zuweisen würden, und daß sie ihre Arbeitsergebnisse als Empfehlungen an die Regierungen richtet. Vor allem soll die Beratungskommission Richtlinien für die Übergabebedingungen und deren Kontrolle für die europäischen Feindstaaten ausarbeiten. Weiter wird festgelegt, daß andere Alliierte in Fragen, die sie besonders interessieren, zu den Beratungen der EAC hinzugezogen werden können und daß die Errichtung der Kommission andere Methoden der Konsultation zwischen den drei Regierungen nicht ausschließe[4].

Die Genugtuung über diese Entscheidung war durchaus ungleich auf die Delegationen verteilt. Den Engländern hatte eine Kommission vorgeschwebt, die als klärende Instanz jedes europäische Problem gemeinsamen Interesses in Verbindung mit dem Krieg und seiner Beendigung aufgreifen sollte[5]. Aber sie hatten sich gegen die amerikanische und russische Delegation nicht durchsetzen können, welche die Kompetenzen der EAC stärker begrenzt sehen wollten. Molotow äußerte, man solle auch etwas für die Außenminister zu tun übrig lassen, und er befürworte eher Dreiertreffen unter Verwendung der üblichen diplomatischer Maschinerie in den Hauptstädten[6].

---

[1] Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1943 Vol. I, Washington 1963 (im folgenden zit.: FR 43/1), S. 708ff.

[2] Ebenda, S. 782. Der Briefwechsel zwischen den Verbündeten in dieser Angelegenheit auf den folgenden Seiten.

[3] Das Projekt der EAC wurde auf der 4. (22.), 5. (23.), 9. (27.) und 11. (29. Okt.) Sitzung besprochen, s. FR 43/1, S. 604ff. (605), 617ff. (620f.), 650ff. (651), 662ff. (664).

[4] FR 43/1, S. 756f. Auf der 9. Sitzung (vgl. ebenda, S. 650) hatte ein kurzer Meinungsaustausch über ein englisch-amerikanisches Dokument über die Verwaltung des befreiten Frankreich (Anhang 5 des Protokolls, S. 760) und über ein englisches Memorandum, „Policy regarding Allied territory liberated through the advance of the Allied forces" (Moskauer Konferenzdokumente No. 35, S. 650), stattgefunden. Die Dokumente und die damit verbundenen Probleme wurden zur Beratung an die EAC überwiesen, vgl. Protokoll, S. 749ff., 752, 754.

[5] Vgl. den englischen Richtlinienentwurf für die EAC, FR 43/1, S. 710f. und Strang, W., Home and Abroad, London 1956 (im folgenden zit.: Strang), S. 202.

[6] FR 43/1, S. 620f.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Zwischen der englischen und amerikanischen Regierung kam es noch vor Ernennung der Delegationschefs für die Londoner Kommission zu einer lebhaften Debatte über Kompetenzen und Verfahren der EAC und über die Ernsthaftigkeit des amerikanischen Engagements zur Mitarbeit in der Kommission. Während Eden sich bemühte, den Status der EAC aufzuwerten und das Foreign Office durch seine Vorbereitungen am Konferenzort sein Interesse an weit gespannten Verhandlungen der Kommission bekundete[7], versuchten State Department und War Department der USA, die Bedeutung der EAC herunterzuspielen und sie nicht zum Entscheidungsträger für alle europäischen Nachkriegsfragen werden zu lassen[8]. McCloy, zu jener Zeit Assistant Secretary of War, fürchtete vor allem die Vorurteile des amerikanischen Volkes gegen „europäische Konferenzen" und hatte Bedenken gegen ein zu starkes Engagement in der EAC, weil „Natur und Ausmaß unserer Mitwirkung in Europa und der Weltpolitik noch nicht bestimmt sind"[9]. Hull, damals Secretary of State, argwöhnte, daß die Londoner Kommission sich zu einem regionalen Kontrollkörper für Europa entwickeln und so die generelle Verantwortlichkeit der zukünftigen Weltorganisation aushöhlen könnte[10].

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen war die akute Ursache für die Reserve der Amerikaner gegenüber der EAC das Interesse der Militärs und des Kriegsministeriums, die Planung der Besatzungspolitik für den Zeitraum, in dem die Kampfhandlungen noch nicht beendet sein würden, in eigener Zuständigkeit abzuwickeln. Leany, damals Stabschef beim Oberbefehlshaber von Armee und Flotte und Vertrauter Roosevelts, stellte lakonisch fest, „die Kommission in London würde uns [den Militärs] nichts weiter als Ärger machen"[11]. Da nach Vorstellung McCloys der Ansatz aller politischen Entscheidungen während des Andauerns der Kampfhandlungen auf militärische Erwägungen gegründet sein sollte, hätte er es vorgezogen, die Planung der Europapolitik während dieser Phase ganz der bei den Combined Chiefs of Staff bestehenden, als Combined Civil Affairs Committee (CCAC) bezeichneten Abteilung zu übertragen, einem Gremium militärischen Charakters[12].

Die Engländer hatten aber ihre Mitarbeit im CCAC völlig eingestellt und drängten auf Verlegung des Komitees nach London. Nachdem sich Hull und McCloy in einem „seltsamen Bündnis" darüber geeinigt hatten, schlossen Eden und McCloy ein Abkommen, in dem die Amerikaner sich zur ernsthaften Beteiligung an der

---

[7] Vgl. engl-amer. Gespräche v. 26. 11. 43, Brief McCloys v. 27. 11. 43 in Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Teheran 1943, Washington 1961 (im folgenden zit.: CCT), S. 352f., 442f., ebenfalls den Bericht Winants, FR 43/1, S. 801f. (802).

[8] CCT, S. 352.

[9] Memorandum McCloys, CCT, S. 416ff. (417).

[10] FR 43/1, S. 812.

[11] In einem Gespräch der Joint Chiefs of Staff (JCS) mit Roosevelt am 19. 11. 43, CCT, S. 248ff. (260).

[12] Memorandum McCloys, CCT, S. 416ff.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Arbeit der EAC, die Engländer sich zur Aufgabe ihrer Obstruktionspolitik im CCAC verpflichteten, und beide Parteien übereinkamen, daß die EAC vor Überweisung ihrer Empfehlungen an die Regierungen die Combined Chiefs of Staff (CCS) konsultieren sollte[13].

Auch abgesehen von den ersten Anzeichen eines Interessenkonflikts militärischer und ziviler Instanzen bei der Formulierung der amerikanischen Europapolitik und den internen englisch-amerikanischen Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung der EAC schien die allgemeine Atmosphäre für die Arbeit der neuen, permanenten Dreimächte-Kommission nicht günstig zu sein. Trotz der unter den Alliierten vorherrschenden Meinung, die Kriegskoalition nach Kriegsende zu erhalten, gaben Russen und Amerikaner in den Monaten vor Beginn der Kommissionsarbeit nicht zu erkennen, daß sie sich der potentiellen Bedeutung der Kommission für die Klärung und Formulierung der europäischen Nachkriegspolitik und damit auch den Zusammenhalt der Alliierten bewußt waren. Während die Briten mit großem Eifer ihr Projekt verfolgten und alle Vorbereitungen für die Konferenz trafen, vollzog sich die Bildung der amerikanischen und russischen Delegationen etwas schleppend. Die Skepsis, die McCloy in einem Brief an Hopkins, den einflußreichen Berater und Sonderbotschafter Roosevelts in wichtigen Missionen, hinsichtlich des wirksamen und schnellen Funktionierens der EAC zu erkennen gab, schien durchaus berechtigt[14].

Während der Konferenz von Teheran ernannten die drei Regierungen ihre Vertreter bei der Londoner Kommission. Die Briten bestimmten William Strang, einen Berufsdiplomaten, der zu dieser Zeit den Rang eines Assistant Under Secretary of State im Außenministerium hatte und vor seiner Ernennung für seine Leistungen auf der Moskauer Außenministerkonferenz im Unterhaus von Eden öffentlich ausgezeichnet worden war. Die Russen beauftragten mit der Leitung ihrer Delegation Fedor T. Gusew, den sowjetischen Botschafter in London, einen harten Unterhändler der Molotow-Schule, dem selbst Stalin seinen völligen Mangel an Humor vorgehalten haben soll[15]. Obwohl Hull für einen Delegationschef plädiert hatte, der sich voll seiner Aufgabe in der EAC widmen könnte, ernannte Roosevelt auf dessen eigenen Wunsch den amerikanischen Botschafter in London, John G. Winant, der wie Gusew seine Aufgaben als Botschafter weiter wahrnahm[16]. Winant war

---

[13] Vgl. CCT, S. 444, 446. Zur Abwicklung des Abkommens vgl. CCT, S. 790, 793. Dieses Verfahren wurde später nicht durchgeführt. Da die Russen bei den CCS, einem gemeinsamen Stabsgremium der Amerikaner und Engländer, nicht vertreten waren, hätten sie diesem Gremium ohnehin keine formellen Eingriffsmöglichkeiten zugestanden.

[14] Brief v. 30. 11. 43, CCT, S. 445.

[15] So Thayer, W., The Unquiet Germans, New York 1957 (im folgenden zit.: Thayer), S. 6. Strang entwirft von Gusew ein etwas schmeichelhafteres Porträt und bezeichnet ihn als eine „grim and rather wooden person, with, as a saving grace, a touch of sardonic humour and, as a virtue, a somewhat blunt straightforwardness", Strang, S. 207.

[16] Den Briefwechsel zwischen Hull und Roosevelt zur Ernennung des amerikanischen EAC-Vertreters s. in CCT, S. 616, 621, 625f., 784.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Lehrer und später Gouverneur gewesen, zur Zeit seiner Ernennung so befreundet mit Roosevelt, daß er sich über militärische Kanäle jederzeit mit dem Weißen Haus in Verbindung setzen konnte[17].

Am 15. 12. 1943 trafen sich die drei Delegationen zu einer informellen Sitzung im Lancaster-House. Sie beschlossen, zur besseren Abwicklung der Arbeit aus Vertretern der Delegationen ein anteilig besetztes Sekretariat mit einem Engländer als ersten Sekretär zu bilden[18]. Das Sekretariat sollte keine Verbindungen zur Presse unterhalten, die Sitzungen sollten unter völliger Geheimhaltung stattfinden und öffentliche Stellungnahmen nur nach vorheriger Übereinstimmung abgegeben werden, eine Übereinkunft, auf deren peinlich genauer Einhaltung die Russen wiederholt bestanden[19]. Von ihrer ersten offiziellen Sitzung am 14. 1. 1944 bis zu ihrer Auflösung im August 1945 hielt die EAC 20 formelle und 97 informelle Sitzungen ab und arbeitete 12 formelle Abkommen aus. Wegen der Schwierigkeiten, ein gemeinsames Protokoll abzufassen, wurden nur für die formellen Sitzungen, die der Unterzeichnung der Abkommen dienten, lakonische gemeinsame Beschluß-

---

[17] Zum Werdegang Winants vgl. Thayer, S. 6; Murphy, R., Diplomat Among Warriors, London 1964 (im folgenden zit.: Murphy), S. 286. Über seinen für einen Diplomaten etwas unausgeglichenen Charakter berichten ebenda Murphy und Strang, S. 207. Zu Winants Fähigkeiten als Diplomat äußerten sich Strang und McCloy (CCT, S. 445) skeptisch. Murphy wirft ihm auch persönliche Diplomatie vor. Sein leicht erregbares Temperament äußerte sich auch in den Depeschen, die er in berechtigter Empörung über den Mangel an Unterstützung seiner Arbeit durch die Regierung nach Washington schickte. Gusew, seinen schwierigen Kollegen, behandelte er dagegen äußerst rücksichtsvoll und hielt viel auf das Vertrauen, das er glaubte, sich bei den Russen erworben zu haben. Winants Einfluß auf die russische Delegation erwies sich in kritischen Situationen in der Tat als unentbehrlich für den Fortgang der Arbeiten in der Kommission (vgl. z.B. Mosely, P. E., The Occupation of Germany, in: Foreihn Affairs 28 (1949/50), S. 580ff. [im folgenden zit.: Mosely I], S. 592).

[18] Über die Befugnisse des Sekretariats vgl. „Report on the Work of the EAC", in: Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1945, Vol. III, Washington 1968 (im folgenden zit.: FR 45/3), S. 544ff. (546).

[19] Die Veröffentlichung zweier „gut informierter" Artikel über die Arbeit der EAC im „Observer" v. 7. 5. 44 (s. Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1944, Vol. I, Washington 1966 [im folgenden zit.: FR 44/1], S. 56, Anm. 23) führte zu russischen Protesten und einer mehrere Monate dauernden Weigerung, die Beratungen der Kommission mit russ. Material zu unterstützen, s. Winants Brief in FR 44/1, S. 266. Der Wunsch Roosevelts, vor in der EAC noch ausstehender Paraphierung der deutschen Kapitulationsbedingungen deren Inhalt den Chinesen mitzuteilen, führte wieder zu starken Spannungen zwischen der amerikanischen und russischen Delegation, welche die Übergabebedingungen als Teil der Militärstrategie betrachtete, s. ebenda und Brief Winants v. 16. 8. 44, FR 44/1, S. 269ff. (270). Noch bei Kriegsende ließen sich die Vorstellungen der Delegationen über Zeitpunkt und Wert von Veröffentlichungen über das Besatzungsregime in Deutschland schwer auf einen gemeinsamen Nenner bringen, vgl. FR 45/3, S. 279, 281, 320, 322f., 325, 326. Um der mißtrauischen, hungernden Bestie „Öffentliche Meinung" ein Grashälmchen ins Maul zu werfen, sah sich Washington gezwungen, eine einseitige Pressemitteilung über die Organisation der US-Gruppe beim deutschen Kontrollrat zu machen, vgl. ebenda, S. 280, 282f.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

protokolle abgefaßt, während für die wichtigeren informellen Arbeitssitzungen der Generalsekretär unverbindliche Aufzeichnungen anfertigte[20].

Die EAC bildete zwei offizielle Unterausschüsse, den einen für eigene Finanzierungsangelegenheiten, als zweiten das Allied Consultation Committee, das die Konsultationen zwischen der Kommission und den dort nicht vertretenen Verbündeten erleichtern sollte. Daneben wurden einige inoffizielle Unterausschüsse eingesetzt, die aber selten funktionierten, weil Gusew sich meist weigerte, ein untergeordnetes Mitglied seiner Delegation mit Vollmachten zu versehen[21]. Ein derart kümmerlicher Apparat von Unterausschüssen entsprach nicht den weit gespannten Erwartungen der Engländer und trug zur mühsamen und langwierigen Arbeitsweise der EAC bei.

Im Innenverhältnis der Delegationen war das Arbeitsverfahren durch die informellen Sitzungen geprägt, neben denen zwischen den Delegationschefs und deren Beratern noch viele formlose, zweiseitige Gespräche stattfanden. Diese dienten entweder dem Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten oder dem Meinungsaustausch über in der EAC selbst nicht behandelte Probleme. Das Arbeitsverfahren wurde so formlos gehalten wie möglich, dem Wunsch eines Mitglieds nach Einberufung einer Sitzung in der Regel sofort entsprochen. Arbeitsweise und Atmosphäre bei den Verhandlungen fanden den ungeteilten Beifall Strangs, der als Diplomat alter Schule den Nutzen der Geheimhaltung für die Abwicklung der EAC-Arbeit hervorhebt[22].

Das Arbeitsverfahren war von außen entscheidend dadurch bestimmt, daß die Londoner Kommission nie ein seine Regierungen beratendes, sondern immer ein verhandelndes Gremium war. Die Debatten und Entscheidungen der Kommission aber beruhten auf detaillierten Arbeitsanweisungen der außenpolitischen Entscheidungszentralen in den Hauptstädten, was auch erklärt, warum alle „Empfehlungen" der EAC von den beteiligten Regierungen ohne Änderungen ratifiziert wurden.

„Die Schnelligkeit der Arbeit hing davon ab, ob alle drei, später vier, Regierungen bereit waren, zu einem bestimmten Zeitpunkt über einen bestimmmten Gegenstand zu verhandeln, und ob sie gewillt waren, die zur Erzielung einer gemeinsam beschlossenen Politik erforderlichen Anpassungsschritte und gegenseitige Zugeständnisse zu machen"[23].

Blieben die Instruktionen aus, war eine effektive Arbeit nahezu unmöglich oder sogar wochenlange Untätigkeit der EAC die Folge.

---

[20] „Report . . . EAC", FR 45/3, S. 547.

[21] Ebenda, S. 547, und Strang, S. 206.

[22] Strang, S. 204f.

[23] Kurzbericht Winants an Byrnes über EAC-Arbeit v. 12. 7. 45, in: Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945 Vol. I, Washington 1960 (im folgenden zit.: CBI), S. 292ff. (292f.). Zur Beschränkung des Arbeitsverfahrens vgl. auch Brief Winants v. 20. 7. 44, FR 44/1, S. 274ff. (275).

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

B. *Die Beratungen und Entscheidungen in der EAC*

I. Die Verhandlungstaktiken der Delegationen[24]

Die Beratungen in der EAC bieten wegen ihrer Dauer und der Eigenart der Kommission als dem einzigen permanenten Gremium der Führungsmächte von einiger Bedeutung reiches Material für die Techniken, mit denen die einzelnen Delegationen ihre Interessen durchzusetzen versuchten. Die Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle würde natürlich die Kommentierung dieser Taktiken erleichtern, aber die vorliegenden edierten amerikanischen Akten und die Berichte einiger Verhandlungsteilnehmer reichen zu einer Analyse der wesentlichen Züge der Verhandlungstaktiken aus.

Im Gegensatz zu den Gipfelkonferenzen standen die Beratungen in London im Zeichen des Alltags diplomatischer Verhandlungen. Wesentliches Merkmal waren nicht wie in Jalta zusammenhanglose Unterhaltungen und unverbindlicher Meinungsaustausch der mächtigsten Männer der Welt (Gespräche allerdings, die unvermittelt und oft mit fast fast spielerischer Leichtigkeit zu den verbindlichsten und weitestreichenden Entscheidungen führen konnten); vielmehr waren die Debatten in der EAC durch den zähen, von den Regierungen instruierten Kampf um das Detail auszuhandelnder Abkommen bestimmt. Allgemein gehaltene, inhaltlich unbestimmte Formeln, welche die Regierungschefs auf ihren Konferenzen geprägt hatten, z.B. die der bedingungslosen Kapitulation, mußten von der Kommission inhaltlich ausgefüllt werden.

Generell gesehen, hat sich die englische Delegation am kontinuierlichsten um den Fortschritt der Beratungen bemüht und durch immer neue Initiativen zu Abkommensentwürfen ihr Interesse am Erfolg der Verhandlungen bekundet. Die Delegation, die ihre Entwürfe als erste präsentierte, erreichte oft, daß ihre Vorschläge zumindest als Grundlage für die weitere Diskussion akzeptiert wurden. Den Briten gelang es häufig, in der Kommission diese Rolle zu spielen; sie eröffneten am 15. 1. 44 nicht nur mit drei grundlegenden Entwürfen die Verhandlungen, sondern ließen in der Beratungskommission auch mehr Memoranden und Entwürfe zirkulieren als die beiden anderen Delegationen zusammen, darunter ein als Arbeitsleistung mehrfach gerühmtes gebundenes Buch mit 38 Direktiven für die Kommandeure in Deutschland und Österreich[25].

Wegen der mangelnden Unterstützung aus Washington war das formale Vorgehen der amerikanischen Delegation unausgeglichen und nicht so erfolgreich wie das der Engländer. In diesem Stadium des Krieges nahmen die amerikanischen Diplomaten in der Regel eine mittlere Position zwischen den englischen und russi-

---

[24] Der Begriff der Taktik wird hier in zwei Bedeutungen verwendet: a) als Bezeichnung für das formale Vorgehen der Delegation, ihre Anschauungen wirksam zu vertreten, b) als Bezeichnung für Kniffe und Tricks, die Gegenseite zu düpieren.

[25] Die drei Vertragsentwürfe, EAC (44) 1, 2, 3 in FR 44/1, S. 112ff., 139ff. u. 154ff. Ein Inhaltsverzeichnis des Buches in FR 44/1, S. 361, Anm. 21.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

schen Auffassungen ein[26]. Wegen der spärlichen autorisierten Instruktionen konnten die Amerikaner in der EAC weder die taktischen Vorteile der Urheberschaft von Memoranden und Entwürfen genießen, noch die ihnen aus sachlichen Gründen an sich zufallende Vermittlerrolle in der Kommission auf lange Sicht wahrnehmen. Stattdessen erweckte die amerikanische Delegation mit dem Einbringen „vorläufigen Materials" das Mißtrauen der Russen und verzögerte damit eher den Ablauf der Geschäfte als ihn zu beschleunigen[27].

Die russischen Repräsentanten in der EAC bewiesen niemals das Ausmaß an Initiative wie die Mitglieder der anderen Delegationen. In einer begrenzten Reihe von Fragen, z.B. dem Problem der Reparationen aus Österreich, zeigten sie großen Eifer. Generell gesehen, verharrten die russischen Delegierten aber in der Rolle aufmerksamer, kühler Beobachter, welche die Vorschläge der Kontrahenten abwarten, um sich dann für Ablehnung oder Zustimmung zu entscheiden. Strang führt diese Haltung auf Überlegungen der Russen dahingehend zurück, daß „die Zeit auf ihrer Seite sei: je weiter ihr militärisches Vordringen in Mitteleuropa gehe, desto mehr werde sich ihre Verhandlungsposition verbessern"[28]. Man sollte solche generellen Kommentare mit Vorsicht aufnehmen. Das Verhalten der Russen in den Verhandlungen über Österreich beweist aber (auch Strang führt es zur Unterstützung seiner These an), daß sie errungene Machtstellungen in eroberten Ländern rücksichtslos und mit durchtriebener Taktik zu ihren Gunsten ausnutzten. Im Hinblick auf die schließlichen Ergebnisse der Beratungen in der EAC erwies sich auch der offensichtliche Eifer der Russen, die zahlreichen Dokumente ihrer Kollegen intensiv zu studieren, ohne ihrerseits die Karten offenzulegen, als ein etwas zweifelhafter Erfolg der westlichen Delegationen. Winant und Strang bewerteten die russische Eigenheit positiv, sich über die Absichten ihrer Verbündeten genauestens zu informieren[29]. Als sich aber herausstellte, daß die russische EAC-Delegation über bestimmte Probleme, z.B. die Prinzipien einer gemeinsamen Besatzungspolitik für Deutschland, nicht ernsthaft diskutieren wollte, erwies es sich, daß die Westmächte ihre damals bestehenden Pläne vollkommen offengelegt hatten, sich über die Auffassungen der sowjetischen Regierung aber ebenso vollkommen im unklaren befanden.

Die von den westlichen Delegationen angewandten taktischen Mittel hielten sich im Rahmen der guten Sitten der Diplomatie[30]. Die russische Befürchtung, von

[26] So Mosely I, S. 586.

[27] S. Brief Winants v. 7. 10. 44, FR 44/1, S. 348ff. (348, 349).

[28] Strang, S. 208.

[29] Vgl. z.B. Winants Brief in FR 44/1, S. 348 u. 349. Strang zeigte sich noch auf der Potsdamer Konferenz geschmeichelt, als Wyschinski ein Exemplar des englischen Direktiven-Buchs hervorzog und erklärte, „er habe es von größtem Wert gefunden", Strang, S. 221.

[30] Eine amüsante Ausnahme scheint der Versuch gewesen zu sein, einem russischen Delegationsmitglied mittels ausgedehnten Schlürfens kapitalistischen süßen Lebens, verkörpert von endlosen Reihen gefüllter Wein- und Whiskygläser, die Zunge über die Absichten seiner Regierung für die Deutschlandpolitik zu lösen. Thayer berichtet, daß seine Bemühungen erfolglos blieben mit einer möglichen Ausnahme, daß er sich aber nach dem schweren Gelage

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

den USA und Großbritannien in der EAC durch gemeinsames Vorgehen ausmanövriert zu werden, war unbegründet. Zwar standen zeitweise die Regierungschefs und regelmäßig die englische Botschaft in Washington mit dem State Department in Kontakt und korrespondierten über Probleme, die in der Kommission behandelt wurden, aber ernsthafte Absprachen über ein gemeinsames Vorgehen wurden nicht erreicht[31].

Die Mitglieder der westlichen Delegationen in London hatten ausgiebig Gelegenheit, russische Verhandlungstaktiken zu studieren, die den westlichen Verhandlungspartnern der SU im Zweiten Weltkrieg ein steter Quell unangenehmer Überraschungen waren[32]. Die Verhandlungstaktik russischer Diplomaten beruhte auf ihrer Schulung, zentral gefaßte Beschlüsse strikt zu befolgen, und der Vorliebe für die Methode, unerschütterlich und mit immer gleichen Argumenten den Gegner zu zermürben und so Zugeständnisse zu erreichen. Strang und Mosely durchschauten diese Taktik und versuchten in solchen Fällen gelegentlich erfolgreich mit ähnlichem Gleichmut und gleicher Unerschütterlichkeit, oder indem sie auf die Bedürfnisse des diplomatischen Apparats der Russen eingingen, ihre Auffassungen durchzusetzen[33]. Ein sehr entmutigender taktischer Kniff der russischen Delegation bestand in der häufig vorgebrachten Forderung, jeweils nur einen Tagesordnungspunkt in den Sitzungsperioden zu beraten. Z. B. sollte die Konsultation „kleiner Mächte" nicht vor der Verabschiedung der Kapitulationsbedingungen für Deutschland, das Problem des Kontrollapparats nicht vor Festlegung der Besatzungszonen erwogen, über den Kontrollmechanismus für Österreich nicht vor einer Einigung über die Reparationen entschieden werden[34].

Diese Haltung war weniger auf die Schwerfälligkeit ihres diplomatischen Apparats als auf die Absicht der Russen zurückzuführen, in ihrem Sinne Druck auf die anderen Delegationen auszuüben oder mißliebige Entscheidungen aufzuschieben. Diente es, wie im letzten Beispiel, ihren Interessen, demonstrierte die russische Delegation, daß sie nicht nur über zwei Probleme gleichzeitig nachdenken und verhandeln konnte. Um eine Entscheidung über die Reparationen zu erzwingen,

---

am nächsten Morgen an nichts mehr von dem erinnern konnte, was am Abend gesprochen worden war, Thayer, S. 7.

[31] Der wichtigste Versuch dazu, in den Problemen der Entsendung westlicher Militärdelegationen zur Rekognoszierung in Wien und des Einrückens der 4 Armeen in die endgültigen Besatzungszonen in Deutschland und Österreich auf der Basis strikter Gegenseitigkeit, scheiterte an der Haltung Trumans, vgl. Briefwechsel mit Churchill Mai/Juni 1945, FR 45/3, S. 118f., 120f., 132, 133f., 134f. Truman lehnte auch frühere Vorschläge Churchills (April 1945) ab, durch gemeinsame Telegramme bei Stalin vorstellig zu werden, und zwar zu den Problemen der Entsendung der Militärdelegationen nach Wien und der Einsetzung der Regierung Renner, vgl. FR 45/3, S. 69f., 73, 102, 103f.

[32] Vgl. die Aufsatzsammlung von Dennet/Johnson (Hrsg.), Mit den Russen am Verhandlungstisch, Nürnberg 1953, insbesondere den Aufsatz Moselys, Die sowjetische Verhandlungstaktik, S. 325ff. (im folgenden zit.: Mosely II).

[33] Ebenda, S. 343f., 352ff.; FR 44/1, S. 332 und Strang, S. 206.

[34] FR 44/1, S. 55, 328, 391f. und FR 45/3, S. 43, 46ff., 58f., 67.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

verlangte sie auch, in das Abkommen über den Kontrollapparat einen entsprechenden Passus einzufügen, obwohl die Reparationsfrage mit der Einsetzung eines Kontrollapparats nicht notwendig zusammenhing und auch im entsprechenden, vorher unterzeichneten Dokument für Deutschland nicht enthalten war. Das russische Verlangen, jeweils nur einen Tagesordnungspunkt zu behandeln, führte zu längeren Unterbrechungen der Sitzungsperioden, wenn die Debatten über ein Problem an einen toten Punkt gelangt waren[35]. Als Männer von Geduld und Pflichtgefühl nahmen die westlichen Delegierten die russischen Winkelzüge als offenbar unvermeidliche Begleiterscheinungen von Verhandlungen auf russisch ergeben hin, zumal sie während des größten Teils der Beratungen in London die Chancen für den schließlichen Abschluß von Abkommen über eine gemeinsame Nachkriegspolitik optimistisch beurteilten[36].

II. Bedingungen und Formalien der deutschen Kapitulation

1. *Entstehung der Kapitulationsurkunde und der „Erklärung zur Niederlage Deutschlands . . ."*

Die Delegationen entschlossen sich, als erstes Problem die Bedingungen der deutschen Kapitulation zu beraten. Die Engländer ließen mit Datum vom 15. 1. 44 den aus 70 Artikeln bestehenden Entwurf für einen „Waffenstillstand mit Deutschland" zirkulieren, die Russen folgten am 15. 2. mit einem 20 Artikel enthaltenden Dokument. Die amerikanische Delegation legte mit Datum vom 25. 1. zunächst ein Memorandum zu diesem Problem vor und unterbreitete am 15. 2. den offiziellen Entwurf einer 13 Artikel umfassenden Kapitulationsurkunde[37]. Den drei Entwürfen war gemeinsam, daß sie den Begriff der „bedingungslosen Kapitulation" zu interpretieren versuchten, dem künftigen Besatzungsregime alle Rechte vorbehielten, ohne gegenüber den deutschen Unterzeichnern irgendwelche Bindungen einzugehen. Obwohl die amerikanische Delegation keinen prinzipiellen Unterschied zwischen den Dokumenten festzustellen vermochte[38], sind in Inhalt und Struktur doch verschiedene Akzente erkennen.

Das State Department und die anderen Delegationen glaubten, in den Entwürfen divergierende Interpretationen der Kapitulation zu erkennen. Die Engländer hielten ihren umfangreichen, detaillierten Entwurf allein für angemessen,

---

[35] Strang, S. 206.

[36] Vgl. z.B. Mosely, einen der besten Analytiker russischer Politik und Verhandlungstaktik, Brief an Riddleberger v. 5. 9. 44, FR 44/1, S. 331 f. (332).

[37] Der englische Entwurf, EAC (44) 1 in FR 44/1, S. 112ff.; der russische Entwurf, EAC (44) 9, ebenda, S. 173ff.; das amerikanische Memorandum, EAC (44) 4, S. 104ff., der Entwurf, EAC (44) 8, S. 168ff. Er wurde ohne Änderungen der Substanz geringfügig überarbeitet und lag als EAC (44) 12 mit Datum v. 6. 3. 44 vor. Die überarbeiteten Abschnitte vgl. FR 44/1, S. 182f.

[38] Brief Winants v. 23. 4. 44, FR 44/1, S. 189ff. (190).

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Rechte zu begründen, die über solche aus einer üblichen Kapitulation entstehenden weit hinausgehen sollten. Sie schlugen die Übernahme der höchsten Gewalt und Kontrolle durch die Alliierten vor, die sich jedoch nicht in die Angelegenheiten eines bankrotten und feindlichen Landes verwickeln lassen und die zivile Verwaltung den Deutschen überlassen sollten[39]. Diese abgeklärte Weisheit einer Regierungskunst, die einst ein mächtiges Kolonialimperium beherrscht hatte, lag allerdings den Erwägungen der anderen Delegationen fern.

Das russische Dokument, im wesentlichen eine höchst spezifiziert ausgearbeitete militärische Kapitulationsurkunde, enthielt als einziger Vorschlag eine Klausel mit dem ausdrücklichen Eingeständnis der deutschen Kriegsschuld, einen Abschnitt über die künftigen Besatzungszonen, und (wie die anderen Entwürfe) eine Generalklausel, die den Alliierten zusätzliche politische, wirtschaftliche und militärische Forderungen nach der Kapitulation gestatten sollte[40]. Die russische Regierung ließ sich von dem taktischen Gesichtspunkt leiten, den deutschen Unterzeichnern der Kapitulation den Akt psychologisch und politisch so schmackhaft wie möglich zu machen, und ließ deshalb später die Kriegsschuldklausel fallen. Primäres Ziel sei, daß die deutschen Generale der Einstellung der Kampfhandlungen zustimmten. Unangenehme Forderungen könnten nach der Unterzeichnung gestellt werden[41].

Der von den Joint Chiefs of Staff (JCS) – dem gemeinsamen Gremium der Stabschefs von Armee und Flotte – vorbereitete amerikanische Entwurf war im wesentlichen militärisch bestimmt; ebenso kurz wie allgemein gehalten, mit einer Generalklausel zur Sicherung umfangreicher Rechte für die Militärregierung. Zur Unterstützung ihres Vorschlags brachten die Generalstabschefs vor, daß er weiteste Handlungsfreiheit sichere, ohne den Deutschen die Chance einzuräumen, durch juristische Interpretation den Spielraum der Besatzungsmacht einzuschränken[42].

Der JCS-Plan fand die volle Unterstützung des Präsidenten und wurde zunächst kompromißlos verfochten, wobei das State Department auch Erfahrungen aus den Waffenstillstandsverhandlungen nach dem Ersten Weltkrieg und dem Kriegsschuldartikel des Versailler Vertragswerks zitierte[43]. Da auch die andern Delegationen an ihren Vorschlägen festhielten, entstand in den Verhandlungen über die allgemeine Struktur und den Inhalt der Kapitulationsbedingungen ein toter Punkt, der durch Kompromißvorschläge der von Beginn an konzilianten englischen und der – zu-

[39] Kommentar zum Entwurf FR 44/1, S. 114 und Art. 59, 60 des Entwurfs S. 136.

[40] FR 44/1, S. 174, 178 f.

[41] Brief Winants v. 10. 3. 44, FR 44/1, S. 197 ff. (197 f.).

[42] Vgl. Memorandum in FR 44/1, S. 171 f. Dieses Dokument ist ein ausdrucksvolles Zeugnis der durch rein militärische Erwägungen bestimmten Mentalität der Generalstabschefs, angefangen von der Auslegung des Begriffs der „bedingungslosen Kapitulation" bis zu dem Hinweis, die durch das Nazi-Regime befehlsgewohnte Bevölkerung werde der Stellung der Militärgouverneure mehr Respekt zollen, wenn sie ihre Direktiven nicht Gegenstand juristischer Prüfung und Debatten werden ließen.

[43] Brief an Churchill v. 29. 2. 44, FR 44/1, S. 188 f.; Briefe des State Department v. 3. u. 6. 3. 44, FR 44/1, S. 191 f., 194 f.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

nächst an strikte Instruktionen gebundenen – amerikanischen Delegation überwunden wurde[44].

Nach unermüdlichen Debatten verabschiedeten die drei Delegationen am 25. 7. 1944 die Kapitulationsurkunde für Deutschland und einen Bericht an die Regierungen[45]. Das Dokument bestand nun aus 14 allgemein gehaltenen Artikeln, die im wesentlichen militärischen Charakter hatten, aber auch die Übernahme der obersten Gewalt verkündeten und mit einer Generalklausel (Art. 12) unbeschränkte Eingriffsmöglichkeiten sichern sollten. Im kommentierenden Bericht kündigten die Delegationen die Ausarbeitung weiterer Forderungen an Deutschland auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet an, Forderungen, die als Proklamationen und Anordnungen nach der Kapitulation der deutschen Bevölkerung verkündet werden und auf der Linie der im endgültigen Entwurf weggefallenen Artikel des englischen Initiativvorschlags liegen sollten[46].

Abgesehen von den Meinungsverschiedenheiten über die allgemeine Fassung der Kapitulationsurkunde gab es in den Verhandlungen heftige Auseinandersetzungen über das Problem der Konsultation der Verbündeten zum Inhalt der Urkunde und über die Frage, wie die Alliierten die kapitulierenden Truppen behandeln sollten. Der erste Streitpunkt wurde durch eine ziemlich nichtssagende Formel (Art. 1) im Begleitbericht der Kapitulationsurkunde erledigt, die zweite Kontroverse war wichtiger und führte zum ersten formellen Eingeständnis der Tatsache, daß die Chancen für eine gleiche Behandlung der Deutschen durch die verschiedenen Besatzungsarmeen gering waren.

Die Russen wollten alle kapitulierenden Truppen zu Kriegsgefangenen erklären, während die Westmächte – im Gegensatz zur SU Angehörige der Genfer Kovention – diesen Gedanken wegen der zu erwartenden Schwierigkeiten, solche Truppenmassen angemessen zu versorgen, ablehnten. In der Kapitulationsurkunde wurde es den jeweiligen Oberkommandeuren überlassen, die Frage nach Belieben zu regeln[47]. Das mühsam ausgearbeitete Abkommen geriet in Gefahr, als die englische Regierung ihm nur unter Vorbehalten im Interesse anderer Verbündeter zustimmen wollte. Die russische Regierung behielt sich sofort volle Handlungsfreiheit vor, einschließlich des Rechtes, das Abkommen nach eigenen Vorstellungen abzuändern. Darauf zogen die Engländer ihre Vorbehalte zurück, und nach einigem Widerstreben erklärten auch die Russen, daß sie voll zu dem ausgehandelten Abkommen stünden, das bis zur Konferenz von Jalta die einzige von den Regierungen autorisierte Kapitulationsurkunde für Deutschland blieb[48].

[44] Zur Wandlung der Haltung Washingtons vgl. FR 44/1, S. 193f., 194f., 199ff., 210. Zur Aushandlung des Kompromisses über Inhalt und Struktur der Kapitulationsbedingungen vgl. S. 197ff., 233.

[45] S. FR 44/1, S. 256ff. und 254ff. und Protokoll der Sitzung, S. 252ff.

[46] S. FR 44/1, S. 255, 193f. u. 197.

[47] S. Art. 2 Begleitbericht und Art. 2b Urkunde. Zu den Verhandlungen über diese Meinungsverschiedenheiten Mosely II, S. 352ff. und Strang, S. 211f.

[48] Vgl. dazu FR 44/1, S. 329f., 338ff., 415, 422f. Diese Vorgänge hätten zu einer grundsätzlichen Bedrohung der Arbeitsfähigkeit der Kommission werden können.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Nach der Aufnahme einer französischen Delegation in die EAC machte die französische Provisorische Regierung mit überzeugenden Gründen – den unter deutscher Besetzung erlittenen Leiden und der Andeutung Frankreichs künftiger Rolle für die Aufrechterhaltung des europäischen Friedens – ihr Interesse geltend, am Abschluß der deutschen Kapitulation beteiligt zu sein. Am 1. 5. 1945 wurde die Kapitulationsurkunde durch die Einsetzung Frankreichs als vierter alliierter Signatarmacht ergänzt[49]. Inzwischen war jedoch auf der Konferenz von Jalta dem Art. 12a der ursprünglichen Urkunde das Wort „dismemberment" zugefügt worden. Die russische Weigerung, die Provisorische Regierung sowohl davon zu unterrichten als auch zu der in London tagenden „Teilungskommission" zuzulassen, führte dazu, daß die französische Delegation nur die ursprüngliche Version unterschrieb[50].

Während der Unterhandlungen mit Frankreich über dessen Anteil an der Kapitulation setzte sich in der Kommission endgültig die Absicht durch, statt einer Übergabeurkunde, die deutsche Bevollmächtigte mit unterzeichnen sollten, eine einseitige Erklärung über die Niederlage Deutschlands und die Übernahme der höchsten Autorität durch die Alliierten vorzubereiten. Ein entsprechender englischer Initiativentwurf vom 30. 3. 45 erweckte sofort das immer wache Mißtrauen der Russen. In einer militärischen Situation, die durch das Zurückweichen deutscher Truppen vor den westalliierten und den versteiften Widerstand gegen die russischen Armeen gekennzeichnet war, vermutete die russische Regierung hinter der Auslassung des Begriffs der „bedingungslosen Kapitulation" und anderer Termini in diesem Dokument eine grundsätzliche Änderung der Politik der Westmächte und beauftragte sofort ihren Botschafter in Washington, entsprechende Erkundigungen im State Department einzuziehen[51].

Das Außenministerium und der Präsident widersetzten sich zunächst jeder Änderung der Kapitulationsurkunde, gaben aber auf Drängen Winants nach, der sich auf entsprechende gemeinsame Vorarbeiten mit SHAEF, dem obersten Hauptquartier der alliierten Landungsstreitkräfte, berufen konnte. Die Delegationen der EAC kamen überein, eine Erklärung zu verabschieden, die sich im Inhalt möglichst eng an das ursprüngliche Übergabedokument anlehnen sollte. Die Kommission kam zunehmend in Zeitdruck, vor allem weil die englische Delegation auf kanadisches Drängen erneut eine Lanze für die stärkere Berücksichtigung „kleiner

[49] S. FR 44/1, S. 427 ff. und FR 45/3, S. 258f., vgl. auch S. 169f., 179f., S. 181 Anm. 53, 186f. (187), 219.

[50] Zur Diskussion über die Teilung Deutschlands auf der Konferenz von Jalta vgl. Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, The Conferences at Malta and Yalta, 1945, Washington 1955 (im folgenden zit.: CY), S. 611–616, 624–628, 633, 656–657, 700–701, 709–710, 936, 947, 978. Zu den Verhandlungen über die Unterrichtung der Franzosen und ihre Aufnahme in die Kommission vgl. FR 45/3, S. 216, 219, 222, 266ff., 276.

[51] Das englische Memorandum FR 45/3, S. 208ff. Zur russischen Reaktion vgl. Brief Winants v. 4. 4. 45 und Memorandum des Gesprächs mit Gromyko am selben Tag, FR 45/3, S. 216f., 217ff. Das einzige Motiv für diese einschneidende Abänderung des Übergabedokuments scheint die erwartete Auflösung jeder deutschen Zentralgewalt gewesen zu sein. Politische Gründe lassen sich aus den vorliegenden Akten nicht nachweisen.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Mächte" bei Abfassung des Kapitulationsdokuments brach, eine Lanze, an deren „Stoß" die französischen Bevollmächtigten beteiligt waren, die aber an den von der russischen und amerikanischen Delegation aufgestellten Windmühlenflügeln zerschellte[52]. Die offizielle Verabschiedung der „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands" fand erst am 12. 5. statt; die Deklaration wurde bis zum 21. 5. von den vier Regierungen gebilligt[53].

So lagen zur Zeit der Kapitulation am 7. und 8. 5. in Reims und Berlin in der EAC vier Dokumente vor, und zwar mit unterschiedlichen Inhalten, wechselnden Signatarmächten und in verschiedenen Stadien der Vorbereitung. Vor dem Hintergrund dieser verwirrenden Situation vollzog sich ein Nachspiel mit Überraschungseffekt, denn die unterzeichnete „militärische Kapitulationsurkunde" beruhte auf einem von SHAEF aus eigener Machtvollkommenheit ausgearbeiteten Text, den die Russen zunächst stillschweigend mitunterschrieben, um anschließend ihren Unwillen auszudrücken[54]. Die Eigenmächtigkeit der Militärs hatte keine schwerwiegenden Folgen, da Winant in letzter Minute dem Bevollmächtigten von SHAEF eine Generalklausel abgerungen hatte, die ergänzende Erklärungen ermöglichen sollte. Der Übergriff der Generale war zwar kein Akt bloßer Willkür, zeigte jedoch eine gewisse Geringschätzung der Entscheidungen in der EAC, an denen die Militärs überdies beteiligt waren, und der diesen Entscheidungen verliehenen Autorisation durch die Regierungen der Führungsmächte[55].

---

[52] Vgl. FR 45/3, S. 254f., 256, 260, 290f.

[53] S. FR 45/3, S. 291 Anm. 53, S. 293 mit Anm. 58. Den Text der Deklaration, die am 5. 6. in Berlin von den Oberbefehlshabern unterzeichnet und veröffentlicht wurde, s. in Amtsblatt des Kontrollrats für Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7ff.

[54] Murphy, S. 296f.

[55] Den objektivsten Bericht zu den Vorgängen in Reims und London anläßlich der Kapitulation s. bei Mosely, P. E., Dismemberment of Germany, The Allied Negotiations from Yalta to Potsdam, in: Foreign Affairs 28 (1949/50), S. 487ff. (495ff.). Thayer (S. 20) schreibt, daß die Amerikaner die ganze Affäre unter den Teppich fegten, ein Prinzip, welches das State Department auch gegenüber Truman anwandte (FR 45/3, S. 289) und in seinen Memoiren (S. 296f.) auch Murphy befolgte, der die Vorgänge auf eine Gedächtnisschwäche Smith' zurückführt. Die in diesem Jahr veröffentlichten Dokumente bestätigen die Thesen Moselys, Thayers und an diese anknüpfend Deuerleins (in: Deuerlein, E., Die Einheit Deutschlands, Bd. 1, 2. Aufl. Frankfurt/M. 1961, S. 97f.), daß SHAEF bzw. sein Chef des Stabes Smith und andere Offiziere die Kapitulationsurkunde selbst bestimmen wollten. Die von den Militärs angeführte Entschuldigung, keine Direktiven von den CCS erhalten zu haben (Bericht Murphys v. 14. 5. 45 und Brief Smith' v. 10. 5. in FR 45/3, S. 294f. [295], 296f. [296]) ist zutreffend, überhaupt standen JCS und CCS in dieser Angelegenheit mit SHAEF nur in mangelhafter Verbindung. Die allgemeine Kommunikation ziviler und militärischer Stellen über den Stand der Verhandlungen in der EAC war äußerst kärglich (FR 45/3, S. 266ff.). SHAEF hätte aber jederzeit eine autorisierte Urkunde anfordern können und stand vor der Unterzeichnung mehrmals mit Winant in telefonischer Verbindung. Stattdessen schalteten die Militärs sowohl Murphy als auch ihre eigentlich zuständige Abteilung bei der Vorbereitung der Kapitulationsurkunde aus (vgl. FR 45/3, S. 290, 294). Das Vorgehen Smith' war weder vom State noch vom

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

2. Zusätzliche Forderungen zur Kapitulation

Bei der Verabschiedung einer kurzen Kapitulationsurkunde waren die Delegationen übereingekommen, ergänzende militärische, politische und wirtschaftliche Bestimmungen vorzubereiten, die als Proklamationen und allgemeine Anordnungen nach der Kapitulation erlassen werden sollten. Diese von der EAC auszuarbeitenden Dokumente sah Winant als ein wichtiges Mittel zur Sicherung einer gemeinsamen Besatzungspolitik an, wobei er gegenüber seiner Regierung betonte, daß „die Demokratien uns letztlich für den Standard des Verhaltens in Ländern verantwortlich machen werden", die sich den Alliierten ergeben haben[56].

Die amerikanische EAC-Delegation, die in ihren Bestrebungen für die Ausarbeitung allgemeiner Prinzipien einer Besatzungspolitik von Washington nur mäßig unterstützt wurde, machte sich mit Eifer an die Arbeit; denn der Ermächtigung dazu im Begleitbericht zur Kapitulationsurkunde, einem internationalen Abkommen, konnten sich die Entscheidungsträger in der Hauptstadt kaum ernsthaft widersetzen. Die amerikanischen Delegierten fertigten auf der Grundlage der Initiativentwürfe aller Delegationen zur Kapitulationsurkunde eine Sammlung von Proklamationen und Anordnungen an, die durch Weisungen und Überarbeitungen aus Washington mehrfach abgeändert, in der EAC schließlich als Basis der Diskussion diente[57].

Die Widerstände in den Regierungskreisen beruhten auf dem Mißverständnis, die Verabschiedung der Dokumente in der EAC sei ein Eingriff in die Prärogative der Zonenkommandeure. Zudem bestanden Befürchtungen des War Department und der Militärs, die Dokumente schränkten die Handlungsfreiheit der Kommandeure ein, beschnitten die durch den Akt der Kapitulation Deutschlands erworbenen Rechte der Alliierten, und würden von den Briten nur deshalb unterstützt, weil diese an ihrer (angeblichen) Auffassung festhielten, alliierte Rechte in Deutschland durch Abkommen mit Deutschen oder Verkündung von Anordnungen zu begründen[58].

Auch die Diskussionen in der EAC selbst zeitigten nur schleppend Ergebnisse, obwohl vor allem Strang, aber auch Gusew den Wert von in der Kommission beschlossenen Proklamationen und Anordnungen als gemeinsame Basis künftiger Besat-

---

War Department autorisiert, das nach der Panne eine Anweisung abschicken wollte, Eisenhower die Unterzeichnung nur von der EAC beschlossener Dokumente nahezulegen (FR 45/3, S. 282, 289f. [290]). Als Motiv für den Abschluß einer „militärischen Kapitulation" wird die Version Moselys (S. 496) in einem Bericht Winants an das State Department dahingehend bestätigt, daß SHAEF glaubte, die einfache Anerkennung der Niederlage werde leichter und schneller von den deutschen Generälen unterzeichnet werden als ein mit umfangreichen Forderungen belastetes Dokument, und daß mit der schnelleren Beendigung der Kampfhandlungen Menschenleben gerettet würden (FR 45/3, S. 283f.). Im übrigen scheint niemand in Washington an der restlosen Aufdeckung der peinlichen Affäre interessiert gewesen zu sein, die schwere Folgen für die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion hätte herbeiführen können.

[56] Brief Winants v. 10. 3. 44, FR 44/1, S. 197ff. (198).

[57] Vgl. die zusammenfassenden Darstellungen, FR 44/1, S. 430ff., FR 45/3, S. 447f.

[58] FR 45/3, S. 448f., FR 44/1, S. 418, 432.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

zungspolitik hervorhoben[59]. In der letzten Phase der Verhandlungen im Mai und Juni 1945 drängten vor allem die westlichen Delegationen auf Entscheidungen. Die russische Delegation stellte erst 2½ Monate nach der Herausgabe des amerikanischen Initiativentwurfs einen Kommentar dazu in Aussicht und erklärte sich erst nach der Verabschiedung der „Erklärung zur Niederlage Deutschlands" bereit, über das zusätzliche Dokument zu verhandeln[60]. So unterzeichneten die Delegationen der EAC lange nach der Kapitulation (am 25. 7. 45) über die „Auferlegung bestimmter zusätzlicher Forderungen an Deutschland" ein Abkommen, dessen 49 Artikel dem Kontrollrat als allgemeine Direktiven dienen sollten, dessen teilweise oder volle Veröffentlichung dem Belieben diese Gremiums überlassen wurde[61].

Das Dokument regelte umfangreiche Angelegenheiten, u.a. die Abschaffung nationalsozialistischer und militaristischer Organisationen, die Auslieferung von Kriegsverbrechern, die gemeinsame Kontrolle der deutschen Auswärtigen Beziehungen, der Produktion, des Handels, der Finanzen, des Transports und der Freizügigkeit. Dieses Abkommen zur Ausfüllung der Erklärung vom 5. 6. war das einzige in der EAC beschlossene Dokument, das gemeinsame Grundsätze der Alliierten für die Militärverwaltung in Deutschland widerspiegelte. Aber die Entscheidung über seine Anwendung blieb dem Kontrollrat überlassen. Überdies war der Inhalt zu sehr auf die Situation zur Zeit der Kapitulation und daher auf rein negative Maßnahmen der Repression und Kontrolle zugeschnitten – der Kardinalfehler aller maßgebenden Entwürfe der alliierten Planung –, als daß von diesem Abkommen Impulse für eine funktionsgerechte Konzeption einer gemeinsamen alliierten Besatzungspolitik ausgehen konnten.

III. Der Kontrollmechanismus und seine Aktivierung

Die Beratungen über den Kontrollmechanismus für Deutschland gehörten zu den erfolgreichsten Verhandlungen in der EAC überhaupt, „geführt ohne Schärfe und in konstruktivem Geist"[62]. Die Engländer und Amerikaner legten Entwürfe zu Abkommen vor, die neben Skizzen für den eigentlichen Kontrollapparat umfangreiche Kommentierungen enthielten, in denen Aufgaben und Ziele des Kontrollregimes und seine verschiedenen Stadien beschrieben wurden; die Engländer stellten den Kontrollmechanismus als den Unterausschuß eines möglichen zentralen Gremiums für „europäische Angelegenheiten" in einen größeren Zusammenhang[63]. Dagegen zeichnete sich der russische Entwurf, der Grundlage für das end-

[59] Brief Winants v. 1. 6. 44, FR 44/1, S. 413f. (414).

[60] FR 45/3, S. 449f., 525f.

[61] FR 45/3, S. 526, 554. Der Text mit Begleitbericht in Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945, Vol. II, Washington 1960 (im folgenden zit.: CB II), No. 1038, S. 1011ff., 1008ff.

[62] Strang, S. 218.

[63] Die englischen Entwürfe: 1) EAC (44) 3 v. 15. 1. 44, FR 44/1, S. 155ff., 2) EAC (44)

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

gültige Abkommen wurde, durch dürre, im wesentlichen der funktionalen Zweckmäßigkeit des Kontrollapparats dienende Erwägungen aus. Er enthielt als originelle Beiträge die Einstimmigkeitsregel für Abstimmungen im Kontrollrat und als positive Zweckbestimmung für die kontrollierenden Gremien den Vorschlag, daß sie ihre Arbeit ausdehnen auf die „Vorbereitung von Bedingungen für die Schaffung zentraler und örtlicher Organe in Deutschland, die auf demokratische Prinzipien gegründet sind"[64].

Die wichtigsten Punkte in den Entwürfen betrafen die Fragen, ob die Alliierten sich einer zentralen deutschen Verwaltung bedienen und welche Rolle die Zonenkommandeure im Verhältnis zur Zentralgewalt des Besatzungsregimes spielen sollten. Das endgültige Abkommen ging von der Voraussetzung aus, daß der Kontrollrat von einer zentralen deutschen Verwaltung Gebrauch machen könne. Das ergeben sowohl eine Analyse der Kompetenzen dieses Gremiums als auch ausdrücklich der Begleitkommentar des Abkommens[65]. Aus den Akten geht nicht hervor, ob dieses Problem länger diskutiert wurde oder kontrovers war. Die Entwürfe weisen aber verschiedene Akzente auf. Am nachhaltigsten vertraten die in der Regierung fremder Länder erfahrenen Engländer den Gedanken, sich eine zentrale deutsche Verwaltung nutzbar zu machen, der die aufzuerlegende Politik der Vereinten Nationen durch den „Kanal" der alliierten Zentralgewalt in Deutschland vermittelt werden sollte. Fehle eine deutsche Zentralverwaltung, sollte sich das Besatzungsregime soweit wie möglich der Verwaltungsmaschinerie und ihres deutschen Personals bedienen[66]. Auch der Entwurf der russischen Delegation sah vor, sich die Dienste deutscher Zentralorgane nutzbar zu machen, doch das State Department nahm an, daß die russische Regierung personelle Veränderungen, vor allem in Wirtschaft und Industrie vornehmen wollte[67]. Während die amerikanische EAC-Delegation eine sehr weitgehende Verwendung der Verwaltungsmaschinerie und deutschen Personals empfahl, war Washington in seiner Haltung reservierter als die Londoner Regierung; Kriegs- und Flottenministerium bezweifelten noch nach der Unterzeichnung des Abkommens über den Kontrollmechanismus in der EAC, daß eine deutsche Zentralverwaltung bei Kriegsende überhaupt vorhanden sein werde, äußerten Bedenken, sie bei Bestehen zu verwenden, und empfahlen weitere Planungen zur Vorbereitung auf dieses Problem[68].

14 v. 2. 3. 44, FR 44/1, S. 202ff., 3) EAC (44) 17, 1. 5. 44, FR 44/1, S. 212ff. Die amerikanischen Entwürfe: 1) EAC (44) 16 v. 25. 3. 44, FR 44/1, S. 185ff. 2) Entwurf der USA-Delegation v. 12. 7. 44, FR 44/1, S. 247f. 3) Entwurf von WSC und JCS v. 2. 11. 44, FR 44/1, S. 376ff.

[64] EAC (44) 25, v. 25. 8. 44, FR 44/1, S. 299ff.

[65] FR 44/1, S. 404ff. (405). Der Text des Abkommens vom 14. 11. 44, CY, S. 124ff. Zu seiner Ergänzung durch Einbeziehung Frankreichs vgl. 45/3, S. 258, 306 m. Anm. 84.

[66] Vgl. FR 44/1, S. 157, 159, 205. Churchill ging in einem Gespräch mit Eisenhower (22. 5. 45) sogar so weit, die Anstellung geeigneter gefangener Generale, denen die Deutschen gehorchen würden, für den Zweck der Reorganisierung und Verwaltung interner Angelegenheiten vorzuschlagen.

[67] FR 44/1, S. 300, 400f.

[68] FR 44/1, S. 248, 377, Brief v. 27. 12. 44, FR 45/3, S. 175f. (175).

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Über die Kompetenzen der Zonenkommandeure im Verhältnis zum Kontrollrat kam es in der Kommission zu längeren Kontroversen. Die russische Delegation betonte die oberste Gewalt der Kommandeure, die sie in ihrer Ganzheit, jeder in seiner Zone ausüben sollten, während dem Kontrollrat zur Sicherung der Einheitlichkeit des Vorgehens einige wichtige abgeleitete Kompetenzen zukommen sollten[69]. Die extreme Gegenposition nahm die englische Delegation ein, die der alliierten Zentralgewalt die höchste Autorität einräumte und den Zonenkommandeuren nur die Rechte zugestand, unmittelbare Kommunikation mit ihren Regierungen aufzunehmen und in ihren Besatzungszonen den Ausnahmezustand zu verhängen[70]. Der Entwurf der amerikanischen EAC-Delegation lag ganz auf der Linie der englischen Auffassungen, betonte in einer unpräzisen aber umfassenden Formel die von den Militärkommandeuren gemeinsam ausgeübte Gewalt mit dem Kontrollrat als Organ und ließ die Rechte der Kommandeure in den Zonen unerwähnt[71]. Dagegen planten Außen-, Kriegs-Ministerium und die JCS, Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit der Zonenkommandeure zu sichern, dem Kontrollrat bloße beratende Kompetenzen zuzubilligen, näherten sich in ihrem letzten Entwurf aber der Kompromißformel, die in der EAC in das empfohlene Abkommen eingearbeitet wurde[72]. Danach sollten die Oberbefehlshaber auf Weisung ihrer Regierungen die oberste Gewalt ausüben, jeder „in seiner eigenen Besatzungszone und auch gemeinsam in den Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten" im Kontrollrat (Art. 1). Im übrigen war dieses Konzept durch den Versuch bestimmt, ein Gleichgewicht zwischen seinen Komponenten „gemeinsame Aktion" und „souveräne Eigenständigkeit" (Einstimmigkeitsklausel) herzustellen.

Die Empfehlungen über den Kontrollmechanismus dürften das anspruchsvollste Dokument darstellen, das von der EAC verabschiedet wurde; nämlich hinsichtlich der Voraussetzungen, die seinen empfindlichen Mechanismus funktionsfähig machen mußten. Die zum Vetorecht pervertierte Einstimmigkeitsklausel, die Unfähigkeit der Mächte, sich über die Errichtung einer deutschen Zentralverwaltung zu einigen, machten den Kontrollrat aber noch vor seinem endgültigen Scheitern zu einem leerlaufenden Mechanismus. Die Entscheidungsgewalt verlagerte sich in die einzelnen Besatzungszonen.

Während der letzten Monate vor Kriegsende drängten die amerikanische Regierung und einzelne Diplomaten darauf, die Russen zur Teilnahme an den vorbereitenden Arbeiten für den Kontrollrat und dessen schneller Aktivierung zu bewegen. Entgegen früheren Zusicherungen hatte die russische Regierung keine eigene Delegation für Vorbesprechungen mit einer entsprechenden amerikanischen, für den Kontrollrat gebildeten Kerngruppe entsandt. Trotz der Bemühungen Hopkins' in Moskau zögerten die Russen noch Ende Mai, ihren Bevollmächtigten für den Kon-

---

69 FR 44/1, S. 299f.

70 FR 44/1, S. 159, 203.

71 FR 44/1, S. 247, 248.

72 FR 44/1, S. 186f., 317f., 376.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

trollrat zu ernennen[73]. Bei den Beamten und Diplomaten des State Department wuchsen die Befürchtungen, genährt durch das Vorgehen der russischen Besatzungsmacht in Rumänien, Bulgarien, Österreich und ihrer deutschen Besatzungszone, daß Moskau die Verbündeten von jedem Einfluß in den besetzten Gebieten ausschalten und die Truppenlozierung bei Kriegsende ausnutzen werde, um eigene politische Ziele in Europa zu verwirklichen. Als Gegenzug schlug das State Department ein schnelles Vordringen der eigenen Truppen nach Osten vor, noch am 5. Mai forderte Stettinius den Vormarsch auf Prag[74]. Gleichzeitig unternahm Churchill seine Vorstöße, Truman zu überzeugen, ihre Truppen erst auf die projektierten Besatzungszonen zurückzuziehen, nachdem „die ganze Frage der Beziehungen beider Mächte zur SU in Europa grundsätzlich" geregelt sein werde[75]. Truman und die maßgebenden Generale von SHAEF lehnten die Vorschläge Churchills und Stettinius' ab.

Dieser politische Hintergrund war nicht nur ein Symptom für die Auszehrung der Kriegskoalition. Mit dem schnellen Abbau der gemeinsamen Interessen der Führungsmächte nach der deutschen Kapitulation, erwies sich die EAC zunehmend unfähig, aus sich heraus zu Entscheidungen zu kommen, die ihr während der zweiten Hälfte des Jahres 1944 zu begrenzten Erfolgen verholfen hatten. Es gelang dem unermüdlichen Winant zwar nach Überwindung englischer Widerstände in letzter Minute, mit den Russen ein Abkommen über die Einsetzung des Kontrollrats zu erreichen; aber schon während dieser Verhandlungen gingen Initiativen und Ergebnisse von den Entscheidungsträgern in der Zentrale aus, die sich zur Lösung des Problems der üblichen diplomatischen Kanäle, der Sondermission Hopkins' nach Moskau oder des unmittelbaren Meinungsaustausches der Regierungschefs bedienten[76].

IV. Die ausgefallene Debatte über die Prinzipien der Militärverwaltung für Deutschland während der Periode alliierter Kontrolle

Als Mitte November 1944 die Abkommen über die Besatzungszonen, die Kapitulationsurkunde und den Kontrollrat für Deutschland – zumindest in ihrer vorläufigen Form – unterzeichnet vorlagen, schienen alle Voraussetzungen gegeben,

[73] FR 45/3, S. 309, 310f., 318 mit Anm. 9. Zu den Versprechungen der Russen und den Bemühungen der Amerikaner, den Kontrollrat zu aktivieren vgl. FR 44/1, S. 369, 370; FR 45/3, S. 176f., 185f., 190.

[74] Vgl. dazu die Briefe Murphys und Stettinius' in FR 45/3, S. 229, 243f., 277f., 281.

[75] S. Aide Mémoire der britischen Botschaft in Washington v. 28. 5., FR 45/3, S. 313 und S. 304f., 311ff. Zum Briefwechsel Churchill–Truman im April 1945 und der Haltung des State Department vgl. FR 45/3, S. 231f., 235f., 240, 240f., 244f., 246. Vgl. auch die Darstellung H. Feis', Zwischen Krieg und Frieden, Das Potsdamer Abkommen, Frankfurt/M. 1962, S. 69f.

[76] Zu den Verhandlungen in der EAC vgl. z.B. FR 45/3, S. 314f., 316f., 323, 324.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

daß die Delegationen der EAC sich beschleunigt Verhandlungen über die künftige Besatzungspolitik für Deutschland zuwenden konnten, deren Ziele die Ausführung der beschlossenen technischen Abkommen bestimmen würden. Auf der Moskauer Außenministerkonferenz hatte Hull ein Dokument mit amerikanischen Vorschlägen für eine Besatzungspolitik in Deutschland vorgelegt, das von den Russen mit großem Interesse aufgenommen, auf der Konferenz kurz diskutiert, und zur weiteren Bearbeitung an die EAC überwiesen wurde[77]. Damit hatten die Führungsmächte nicht nur im Prinzip der gemeinsamen Verantwortlichkeit für eine alliierte Besatzungspolitik zugestimmt[78], sondern dem permanenten Dreimächte-Gremium auch die Aufgabe anvertraut, Prinzipien dieser Politik festzulegen. Alle Delegationen in der Kommission waren sich dieser Aufgabe bewußt, bekannten sich in regelmäßigen Pflichtübungen zu dem Gedanken, über weite Bereiche der künftigen Besatzungspolitik Einigkeit zu erzielen[79]; aber Erfolg stellte sich nicht durch derartige Beschwörungen ein, und das Kapitel über die Prinzipien der Militärverwaltung für Deutschland im Abschlußbericht der Kommission blieb ungeschrieben.

Die russische Haltung in dieser Frage war schwankend, undurchsichtig und erschöpfte sich schließlich, rückschauend betrachtet, im bloßen Nichtstun. Bei einer Konferenz der amerikanischen und russischen Botschafter mit Eden im Foreign Office 1942 hatte Maiski, zu jener Zeit stellvertretender Außenminister der Sowjetunion, erklärt, daß seine Regierung in europäischen Problemen den Gedanken der Dreimächte-Aktion dem Konzept der getrennten Interessensphären vorziehe[80]. Selbst Mosely, einer der besten Kenner sowjetischer Politik und Verhandlungstaktiken unter den amerikanischen Diplomaten, glaubte noch im September 1944, daß die Russen lebhaft an gemeinsamen Richtlinien für die Besatzungspolitik interessiert seien. Im November erklärte ihm Gusew in einem längeren, herzlichen Gespräch, es sei besonders wichtig, daß die Deutschen keine Besatzungsmacht für härter oder milder als die andere hielten. Die EAC sei das geeignete Gremium für Absprachen über eine gemeinsame Deutschlandpolitik[81].

Der einzige Vorstoß, den die SU in dieser Richtung unternahm, bestand in einem Memorandum (25. 10. 44) an die britische Regierung. Moskau erklärte darin, daß es in der EAC weitere Probleme der Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands, die Abschaffung des Hitler-Regimes, die Übergabe von Kriegsverbrechern und Vorkehrungen für die Kontrolle der deutschen Wirtschaft behandelt sehen wollte. Aber auch diese Anregung hatte nur deklaratorischen Charakter. Die russi-

---

[77] Das Dokument in FR 43/1, No. 20, S. 720ff. Zur inoffiziellen Reaktion der Russen vgl. Hull, C., The Memoirs of . . ., Vol. II, New York 1948 (im folgenden zit.: Hull), S. 1285. Die Diskussion fand auf der 7. Sitzung am 25. 10. 43 statt, FR 43/1, S. 629ff. Den Auftrag an die EAC s. Protokoll der Konferenz, S. 749ff. (752).

[78] In der Literatur wird i.A. die Moskauer Konferenz in diesem Sinne verstanden, z.B. Mosely I, Dorn, W. L., Die Debatte über die amerikanische Besatzungspolitik für Deutschland (1944–45) in dieser Zeitschrift 6 (1958), S. 60ff. ((im folgenden zit.: Dorn), S. 65.

[79] Vgl. z.B. Winants Bericht über eine Sitzung Anfang Dezember 1944, FR 44/1, S. 414.

[80] Brief Winants an Roosevelt v. 28. 1. 45, CY S. 130ff. (130).

[81] S. FR 44/1, S. 322, 403f.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sche Regierung ließ Gusew ohne Instruktionen, wie aus einer englischen Démarche im Moskauer Außenministerium zu entnehmen ist[82]. Im wesentlichen widersprechen die Akten also nicht dem Bericht Thayers, daß die Russen dem Versuch der Westmächte, in der EAC Probleme der materiellen Deutschlandpolitik zu behandeln, beständigen Widerstand entgegensetzten[83]. Die Amerikaner waren daher, vor allem vor der Konferenz von Jalta, hinsichtlich der russischen Pläne für Deutschland auf Vermutungen und spärliche Berichte angewiesen, die ein lückenhaftes und gelegentlich widersprüchliches Bild ergaben[84].

Das Verhalten der russischen EAC-Delegation, trotz entgegengesetzter Beteuerungen einer substantiellen Debatte über die Deutschlandpolitik auszuweichen und keine einschlägigen Initiativentwürfe vorzulegen, ist von westlichen Kollegen rückschauend kommentiert worden: Die Russen hätten sich erst eine Machtstellung in Mitteleuropa sichern wollen, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern, und Stalin sei zu klug gewesen, seine Entschlüsse schon zu einem Zeitpunkt zu offenbaren, in dem die Situation in Deutschland zu unklar war, um ein endgültiges Urteil über den schnellsten Weg zur Macht zu fällen[85]. Es ist denkbar, daß sich die Planung der Deutschlandpolitik in Moskau während der Beratungen in der EAC ebenso im Stadium der Formulierung befand wie in den westlichen Hauptstädten. Aber Stalin mißtraute den Verhandlungskünsten seiner Verbündeten und im Gegensatz zu seinen westlichen Verhandlungspartnern war er der festen Überzeugung, daß sich nach Kriegsende die Auseinandersetzungen über die besetzten Länder auf der ideologischen Ebene fortsetzen würden:

> „Dieser Krieg ist nicht wie in der Vergangenheit: wer immer ein Gebiet besetzt, erlegt ihm auch sein eigenes gesellschaftliches System auf. Jeder führt sein eigenes System ein, so weit seine Armee vordringen kann. Es kann nicht gar anders sein"[86].

Solchen Auffassungen war am besten gedient, wenn die russischen Diplomaten die Nachkriegspläne ihrer Regierung möglichst wenig offenlegten und jedem Abkommen über die Substanz der alliierten Besatzungspolitik in Deutschland auswichen.

In der Literatur wird gelegentlich das Versagen der EAC, die Prinzipien einer gemeinsamen Besatzungspolitik für Deutschland auszuarbeiten, ausschließlich der russischen Haltung zugeschrieben[87]. Aber die Verantwortung Washingtons für den Fehlschlag ist ebenso groß. Die amerikanische EAC-Delegation vertrat naturgemäß

---

[82] Brief Gallmans v. 26. 10. 44, FR 44/1, S. 369 (370), Memorandum Moselys v. 29. 3. 45, FR 45/3, S. 207 f.

[83] S. 6 f. und 17.

[84] Memorandum v. 10. 11. 44, FR 44/1, S. 398 ff. (399 ff.), Memorandum einer Unterredung zwischen Harriman und Maiski v. 20. 1. 45, CY, S. 176 ff.

[85] Strang, S. 208, Thayer, S. 14 f.

[86] So in einem Gespräch mit Mitarbeitern gegen Kriegsende, Djilas, M., Gespräche mit Stalin, Frankfurt/M. 1962 (im folgenden zit.: Djilas), S. 146, 97.

[87] So Thayer, S. 6, 17 f., und Deuerlein, S. 70 f., 76, der sich auf Strang, Thayer und Mosely beruft, der doch an Kritik zur Rolle seiner Regierung nicht gespart hat. Moltmann, G., Amerikas Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg, Heidelberg 1958 (im folgenden zit.: Moltmann), S. 117 f., betont dagegen einseitig die Verantwortung Washingtons.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

besonders nachdrücklich den Plan, Viermächte-Abkommen über die künftige Deutschlandpolitik abzuschließen, wobei es ihr primäres Ziel war, den Zusammenhalt der Kriegskoalition auch nach Kriegsende zu sichern. Der Ressortstreit in Washington über den Inhalt der Besatzungspolitik ließ die amerikanischen Delegierten unberührt. Aber sie betrachteten sich als Advokaten des Gedankens, daß die Politik gegenüber Deutschland der Prüfstein für die alliierte Kooperation nach dem Krieg sein würde, deshalb für eine längere Periode geplant und in bindenden Abkommen zwischen den Führungsmächten festgelegt werden müsse. Sie warnten die Regierung davor, die Verantwortung für einen Fehlschlag dieser Methode der Bündnispolitik auf sich zu nehmen[88]. In einem langen Telegramm an Roosevelt Mitte August 1944 betonte Winant, daß die in den Verhandlungen projektierten Abkommen zwar den Mechanismus für die Behandlung Deutschlands festlegten, aber nicht den Inhalt der künftigen Politik. In Washington müsse jede Anstrengung unternommen werden, damit die Verhandlungen über die umfassendsten Maßnahmen gemeinsamer Politik fortschreiten[89]. Aber die Haltung des Präsidenten und die Ergebnisse der Diskussionen in den Ministerien der Hauptstadt bewirkten einen Kurs, der diesen Vorschlägen jede Grundlage entzog.

Die amerikanische Außenpolitik während des Krieges wurde vor dem Hintergrund einer Debatte zwischen Außen-, Kriegs- und Finanz-Ministerium formuliert, wobei Meinungsverschiedenheiten über Natur und Ausmaß des Besatzungsregimes in Deutschland eine wesentliche Rolle spielten. Diese Debatte soll nun etwas umfassender mit ihren Folgen für die Flucht Washingtons aus dringenden Entscheidungen für die künftige Besatzungspolitik in Deutschland dargestellt werden.

Die Ministerien waren zwar gemeinsam der Auffassung, daß Deutschland besetzt und von den Alliierten kontrolliert werden müsse, um Abrüstung „Entmilitarisierung" und die Ausschaltung des Nationalsozialismus als geistiger Potenz aus dem wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Leben Nachkriegsdeutschlands zu sichern, und um das primäre Ziel zu verwirklichen, daß das Land keinen neuen Krieg beginnen könne. Über die Mittel und über die langfristig entscheidende Frage, wann und wie Deutschland auf seine künftige Rolle im Internationalen System vorbereitet werden solle, bestanden – idealtypisch gesehen – zwei verschiedene Auffassungen, deren Advokaten auf der einen Seite vorwiegend im Außenministerium, auf der anderen Seite im Finanzministerium arbeiteten. In der klaren Erkenntnis, daß kein Staat das Interesse und die finanziellen Mittel aufbringen könne, um Deutschland für längere Zeit mit repressiven Maßnahmen niederzuhalten, befür-

[88] S. die Äußerungen Moselys, FR 44/1, S. 332, 430.

[89] Zitiert nach Mosely I, S. 595. Bemerkenswert ist, daß dieses Telegramm nicht in den sonst sehr ausführlichen Akten des Außenministeriums veröffentlicht worden ist. Möglicherweise deshalb nicht, weil Winant in diesem Fall das Privileg in Anspruch nahm, sich über militärische Kanäle direkt mit dem Präsidenten in Verbindung zu setzen, und Abschriften der Botschaft nicht in die Archive des State Department gelangten. Im übrigen sind die Aufsätze Moselys eine sehr zuverlässige Quelle, und der Inhalt des Telegramms liegt auf der Linie der sonstigen Äußerungen der amerikanischen Delegationsmitglieder.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

wortete das State Department, in Deutschland nach einer kurzen Übergangszeit eine schnelle Wiederbelebung des wirtschaftlichen und politischen Systems zu ermutigen und einem geläuterten Deutschland einen „ehrenvollen Platz in der Gemeinschaft friedliebender Nationen" anzubieten. Aus den Erfahrungen mit den Auswirkungen des Versailler Vertrages schlossen die Planer des Außenministeriums, daß eine gemäßigte Politik die Sieger vor der Gefahr bewahren werde, die „liberalen Kräfte" in Deutschland zu entmutigen und Nationalisten und Extremisten erneut Argumente zu liefern[90].

Dagegen waren Morgenthau und die führenden Beamten seines Ministeriums von der unwandelbaren Kriegslüsternheit und der historisch ableitbaren Sucht der Deutschen zu nationalistischer Machtpolitik überzeugt. Nur schärfste Maßnahmen zur Zerschlagung der territorialen und wirtschaftlichen Grundlagen Deutschlands würden die Welt vor einem neuen Krieg bewahren. Eine irgendwie geartete Wiedereingliederung des Landes als Partner in das Internationale System schien mit solchen Zielen unvereinbar und wurde im Finanzministerium auch im Zusammenhang mit langfristigen Deutschlandplänen nicht erwogen[91]. Obwohl Morgenthau gelegentlich die politischen Grundlagen der Auffassungen seiner Gegner im Außenministerium offen angriff[92], wurde der Kampf um die Substanz der Besatzungspolitik verdeckt in Auseinandersetzungen über scheinbar technische Planungsfragen geführt, deren Entscheidung aber Natur und Außmaß des Besatzungsregimes präjudizierte, Entschlüsse über die Substanz amerikanischer Deutschlandpolitik aufschob und das Bedürfnis der amerikanischen Bündnis-Diplomatie nach Formulierung gemeinsamer alliierter Abkommen zur Deutschlandpolitik meist nicht berücksichtigte. Taktische Linie und materielles Konzept Morgenthaus in diesen Auseinandersetzungen kamen den Interessen des Kriegsministeriums entgegen, das sich im Streit um den Inhalt der Besatzungspolitik im wesentlichen neutral verhielt und nach Direktiven verlangte, die die Möglichkeiten einer Besatzungsarmee nicht übersteigen und den Zonenkommandeuren größtmögliche Handlungsfreiheit einräumen würden[93].

---

[90] In großer Klarheit und Ausführlichkeit ist diese Politik in zwei Memoranden des Committee on Postwar Programs v. 31. 5. und 5. 8. 44 niedergelegt, FR 44/1, S. 302ff., 306ff. Das Zitat s. S. 303.

[91] Den klarsten Ausdruck fand dieses Programm im Morgenthauplan. Zu dessen Inhalt und Entwicklung vgl. Gelber, H. G., Der Morgenthauplan, in dieser Zeitschrift 13 (1965), S. 372ff. (im folgenden zit.: Gelber).

[92] Z.B. Memorandum Morgenthaus an den Präsidenten v. 10. 1. 45, FR 45/3, S. 376f.

[93] Führende Beamte des Ministeriums neigten eher den Auffassungen des State Department über den Inhalt der Besatzungspolitik zu. Stimson war ein scharfer Gegner des Morgenthauplans, Stimson/McBundy, On Active Service in Peace and War, New York 1948 (im folgenden zit.: Stimson), S. 571, 573. Zu Beginn der Potsdamer Konferenz äußerte er, „it would be foolish, dangerous and provocative of future wars to adopt a programm calling for the major destruction of Germanys industry and resources", s. CB II, No. 849, S. 754ff. (756). Vgl. auch das Memorandum an den Präsidenten vom 22. 7., in dem der Kriegsminister sich für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft im Rahmen des Aufbaus der europäischen Wirt-

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Die Diskussionen über die Formulierung der amerikanischen Besatzungspolitik vom September 1944 bis Mai 1945 entzündeten sich an verschiedenen Fassungen für eine allgemeine Direktive, die bekannte JCS 1067[94], die Eisenhower als Richtlinie dienen sollte, und an Entwürfen für Spezialdirektiven, die in der EAC als Grundlage alliierter Politik beschlossen werden sollten. Dabei wurde als erstes der Gedanke preisgegeben, kurzfristige Ziele im Zusammenhang mit langfristigen Zielen der Deutschlandpolitik zu projektieren, eine Auffassung, die vor dem September 1944 sowohl in Memoranden des State Department als auch interministerieller Ausschüsse unter Mitwirkung des Finanzministeriums hervorgehoben wurde[95]. Alle Versionen der Direktive JCS beschränkten sich auf den kurzen Zeitraum nach der Kapitulation, und waren daher allein von Maßnahmen der Repression und Kontrolle bestimmt. In zwei gleichzeitigen und inhaltlich ähnlich lautenden Memoranden vom 1. 11. 44 an das State Department erklärten Morgenthau und Stimson, daß sie im Zusammenhang mit der Besatzungspolitik keine langfristigen Probleme erörtern wollten[96]. Sie vertraten außerdem die Meinung, daß sich die EAC nicht mit detaillierten Direktiven befassen, sondern nur allgemein gehaltene Richtlinien für die Zonenkommandeure beschließen und die Ausarbeitung der Details dem Kontrollrat überlassen sollte.

Obwohl die amerikanische EAC-Delegation die Zweckmäßigkeit dieses Vorschlags und seinen Wert für die alliierte Zusammenarbeit nach dem Krieg bezweifelte, mußte sie in Washington in eine Änderung des Planungsverfahrens einwilligen[97]. Sie sollte in der Kommission nur noch allgemeine, politisch wichtige Direktiven behandeln, die Ausarbeitung der Einzelheiten aber dem Kontrollrat und dessen vorbereitenden Kerngruppen übertragen. Damit entfiel zwar die schwerfällige Prozedur der Klärung spezifischer Dokumente durch die Instanzen des Entscheidungsapparats in Washington. Aber das Motiv für diesen Entschluß war die Furcht der Planer, sich zu früh und ohne Kenntnis der Verhältnisse in Deutschland durch internationale Abkommen an eine bestimmte Besatzungspolitik zu binden[98]. Die Entscheidung beeinträchtigte die Arbeit an den Spezialdirektiven, welche

schaft einsetzte, CB II, No. 871, S. 808f. Die Pläne Stimsons zur wirtschaftlichen Gesundung Europas als Ganzes, ebenda, S. 809 oben, 2 Jahre vor dem Marshall-Plan, stellen seiner politischen Urteilsfähigkeit und Voraussicht ein ausgezeichnetes Zeugnis aus.

[94] Zur Genesis und zur Charakterisierung der Direktive vgl. Dorn und Moltmann, Zur Formulierung der amerikanischen Besatzungspolitik in Deutschland am Ende des Zweiten Weltkrieges, in dieser Zeitschrift 15 (1967), S. 299ff. Moltmann hat in dieser Dokumentation aufgrund bis dahin erschienener Literatur und in Fotokopien und Abschriften bekannt gewordener Dokumente die späten Phasen der Formulierung der Direktive und die letzten Debatten über die Besatzungspolitik für Deutschland in Washington vor Kriegsende beschrieben und kommentiert.

[95] Vgl. CY, S. 143ff., FR 45/3, S. 378ff., 484ff.

[96] FR 44/1, S. 378ff. (378), S. 380f. (381).

[97] Brief Gallmans v. 11. 11. 44, FR 44/1, S. 393, und Winant, FR 45/3, S. 430. Die methodische Widersprüchlichkeit dieses neuen Verfahrens im Rahmen der planerischen Kooperation des Bündnisses glossiert Mosely, FR 45/3, S. 403.

[98] Memorandum FR 44/1, S. 407f. (408), und Brief McCloys v. 20. 11. 44, FR 44/1, S 410f.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

die amerikanische Delegation bereits vorgelegt, die schließlich teilweise als Diskussionsbasis in der Kommissionsarbeit anerkannt, aber nicht abschließend behandelt wurden[99].

Die Pläne des State Department hätten vorausgesetzt, daß die Besatzungsarmee in Deutschland umfangreiche Verantwortlichkeiten übernahm. Um ein wirtschaftliches Chaos zu vermeiden, sollten z.B. die alliierten Besatzungstruppen zunächst ein System zentralisierter Kontrollen über die deutsche Wirtschaftsordnung beibehalten. Die gemeinsame Opposition von Finanz- und Kriegs-Ministerium – veranlaßt durch verschiedene Motive – brachte auch dieses Konzept zu Fall und setzte in allen Versionen der Direktive JCS das Prinzip der „begrenzten Verantwortlichkeit" durch, das die Militärregierung zum Nichtstun zwang und ihr keine Chance gab, irgendwelche positiven Maßnahmen zur Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft, geschweige denn des politischen Lebens durchzuführen[100]. Der Ressortstreit in Washington führte so zum Aufschub aller langfristigen, konstruktiven Planungen und zur Aushandlung eines umstrittenen Minimalkompromisses in der Form kurzfristiger Direktiven für den amerikanischen Oberbefehlshaber, dem damit keine Kompetenz für eine aktive Besatzungspolitik in Deutschland gegeben wurde. Die Unentschlossenheit Roosevelts und seine Abneigung gegen langfristige Planung, durch die Reaktion der Öffentlichkeit auf den Morgenthauplan bestärkt, trugen zur Paralysierung des Entscheidungsapparats bei. Erst im Januar 1945 übersandte das State Department eine revidierte Fassung von JCS 1067, die als Grundlage alliierter Besatzungspolitik der EAC vorgelegt werden sollte[101].

Diese Direktive zeigte alle dargestellten Schwächen der amerikanischen Planung. Winant hielt sie für völlig unzulänglich und gefährlich für die künftige Zusammenarbeit der Alliierten und weigerte sich mit Erfolg, sie der Kommission vorzulegen[102]. Mosely zerpflückte die neue Richtlinie in ihre widersprüchlichen Bestandteile und wies sarkastisch die Unterstellung zurück, daß die Delegation aus Washington jemals allgemeine Richtlinien für die Grundsätze einer Besatzungspolitik gegenüber Deutschland erhalten habe[103].

Nachdem das State Department vergeblich versucht hatte, durch Zwischenschaltung der EAC eine Revision der Planung in Washington zu erreichen[104], nahm es eingedenk seiner schwachen Stellung im Entscheidungsprozeß eine zweideutige Haltung ein und paßte sich den Vorstellungen des Finanzministeriums

[99] Vgl. z.B. Brief McCloys v. 1. 1. 45, FR 45/3, S. 369ff. Eine zusammenfassende Darstellung über Entstehung und Zweck der amerikanischen Direktiven s. Memorandum Moselys v. 13. 3. 45, FR 45/3, S. 443ff. Eine Liste der Direktiven und eine Anmerkung über ihr Schicksal in der Kommission, s. FR 45/3, S. 537ff. Als Verbündete von Kriegs- und Finanz-Ministerium bewährte sich die Moskauer Regierung, die das Projekt in der EAC endgültig zu Fall brachte, vgl. Winants Bericht CB I, S. 294.

[100] Memorandum v. 15. 2. 45 u. 16. 3. 45, FR 45/3, S. 412ff. (412f.), S. 457f.

[101] Fassung v. 6. 1. 45, FR 45/3, S. 378ff.; vgl. auch S. 395f.

[102] Briefe v. 26. 1. u. 5. 2. 45, FR 45/3, S. 396ff., 405ff.

[103] Memorandum v. 3. 2. 45, FR 45/3, S. 399ff.

[104] S. den Briefwechsel zwischen Hull und Roosevelt im September 1944, CY, S. 142, 155.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

an[105]. Aber in Jalta bemühten sich die Beamten des Außenministeriums erneut, die Planung der amerikanischen Deutschlandpolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Sie versuchten den Präsidenten dazu zu bewegen, auf der Gipfelkonferenz ein umfassendes Abkommen mit den Verbündeten über die Besatzungspolitik in Deutschland auszuhandeln, ein Vorgehen, das Roosevelt der EAC immer verweigert hatte. Die für den Gebrauch der amerikanischen Delegation bestimmten „Briefing Book"-Papiere von Jalta sind als Teil der Strategie des Außenministeriums zu verstehen, eine indirekte Revision von JCS 1067 und eine Rückkehr der amerikanischen Entscheidungsträger zu den ursprünglichen Plänen des State Department für die Deutschlandpolitik zu erreichen[106]. Auch die englische Regierung erhoffte sich von der Gipfelkonferenz neue Impulse für alliierte Vereinbarungen über die zukünftige Besatzungspolitik[107].

In der Kommission konnte es sich nur Strang leisten, mit Unterstützung Churchills und Edens, den dezidierten Standpunkt zu vertreten, daß der Kontrollrat nur auf der Grundlage vorher von den Regierungen vereinbarter spezifischer und detaillierter Direktiven arbeiten könne, die gleichmäßig in ganz Deutschland ausgeführt werden müßten. Ein weitestgehendes Maß an Übereinstimmung, und zwar über den Inhalt der Besatzungspolitik, werde allein Meinungsverschiedenheiten zwischen den verschiedenen Zonenkommandeuren verhindern. Auch die Mitglieder der Londoner Regierung führten lebhafte Diskussionen über die Grundsätze der künftigen Deutschlandpolitik[108], aber diese Debatten führten nicht zu einer Paralysierung des Entscheidungsprozesses. Die englische EAC-Delegation legte nicht nur mehrere Memoranden vor, sondern auch jenes berühmte Buch, in dem 38 ins einzelne gehende politische Anweisungen für alle Phasen der Besatzungspolitik enthalten waren, und an dem zwei interministerielle Komitees 9 Monate lang gearbeitet hatten[109]. Obwohl sie zur ersten Fassung von JCS 1067 umfassende inhaltliche Änderungen wünschte, begrüßte die britische Regierung dieses Dokument als Initiative zu Vereinbarungen über eine gemeinsame Besatzungspolitik und drängte Washington, den eigentlich nur für SHAEF bestimmten Entwurf vor die EAC zu bringen, um die alliierte Nachkriegs-Kooperation nicht zu gefährden[110]. Das Foreign Office plädierte auch zweimal in Moskau für seine Auffassung, die EAC zum

---

[105] S. die Memoranden v. 29. 9. u. 22. 11. 44, FR 44/1, S. 344ff. (345f.), 412. Auch die Beamten des Finanzministeriums spürten eine scheinbare Annäherung der Standpunkte, s. FR 44/1, S. 425.

[106] Vgl. CY, S. 178ff. Diese These vertritt auch Dorn, S. 73.

[107] S. Memorandum Dunns v. 18. 1. 45, FR 45/3, S. 394.

[108] Vgl. z.B. Woodward, L., British Foreign Policy in the Second World War, London 1962 (im folgenden zit.: Woodward), S. 466ff.

[109] Die Memoranden vgl. FR 44/1, S. 217ff., 224ff.; und Woodward, S. 474, Anm. 1. Dieses Handbuch wurde von Stettinius und Morgenthau stark kritisiert, vgl. FR 44/1, S. 378ff., 380f.

[110] Vgl. dazu FR 44/1, S. 359ff., 389ff. Diese Fassung von JCS 1067 wurde der EAC nicht vorgelegt, ebenda, S. 406f., 418f.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
VIERTELJAHRSHEFTE FÜR Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Forum umfassender Debatten über eine alliierte Deutschlandpolitik zu machen[111].

Diese Initiativen der Engländer blieben ohne Resonanz in den Hauptstädten ihrer Verbündeten. Dorn stellt unter Berufung auf ein bildreiches Zitat Churchills die These auf, daß sich auch die englische Regierung im Januar 1945 eingedenk der amerikanischen Haltung zu einer „Politik des Treibenlassens" entschloß[112]. Aber sie unternahm Mitte Januar im State Department einen neuen Vorstoß, führte in einem Memorandum aus, daß sie die EAC als geeignetes Gremium zur Vorbereitung der langfristigen alliierten Deutschlandpolitik ansehe, und äußerte die Hoffnung, daß die Konferenz in Jalta mit amerikanischer Unterstützung der Arbeit der EAC in diesem Bereich neue Impulse geben werde[113].

Von dem Gipfeltreffen ging aber keine Belebung für die Arbeit der Londoner Kommission aus und die Erwartungen des State Department, ein umfassendes Abkommen über die Deutschlandpolitik zu erreichen, wurden enttäuscht. Die Konferenz in Jalta nahm sofort den Charakter einer Art zusammenhangloser Unterhaltung ohne Ordnung und Logik an, wofür bis zu einem gewissen Grade die Diskussionsleitung Roosevelts verantwortlich war[114]. Es lag auch ganz im Interesse des Präsidenten, wenn keine umfassende Vereinbarung über Deutschland beschlossen wurde. Die Regierungschefs diskutierten einige dringende Probleme, die Kapitulationsbedingungen, die Teilung Deutschlands, die Zulassung Frankreichs zum Kontrollrat, die Kriegsverbrechen. Endgültige Regelungen wurden kaum erreicht, und Roosevelt hoffte selbst in der kontroversen Frage der Reparationen unwiderrufbare Verpflichtungen zu vermeiden, indem er einem in diesem Punkt sehr zweifelhaften Protokoll und einer Vertagung der endgültigen Entscheidung zustimmte[115].

Das Jalta-Kommuniqué verkündete den Anspruch, eine Vereinbarung über die gemeinsame Verantwortung der Verbündeten für Nachkriegsdeutschland, über eine „gemeinsame Politik" und eine „koordinierte Verwaltung" durch den alliierten Kontrollrat zu enthalten[116]. Diese euphemistische Behauptung ist durchaus unangebracht, das Dokument ließ die widersprüchlichsten Interpretationen zu und enthielt – außer dem Reparationsprotokoll – keine Entscheidungen für eine gemeinsame Deutschlandpolitik.

Die Unbestimmtheit des Kommuniqués von Jalta und ein Auftrag des Präsidenten gaben aber dem State Department die Gelegenheit, einen ebenso mutigen wie taktisch ungeschickten Vorstoß im Sinne seiner Deutschlandpläne zu unternehmen. Der Direktiven-Entwurf des Ministeriums vom 10. 3. 45 entzog der in den Ver-

---

[111] S. FR 44/1, S. 369, 390; FR 45/3, S. 207.

[112] Dorn, S. 67.

[113] Aide Mémoire v. 17. 1. 45 und Memorandum Dunn v. 18. 1. 45, FR 45/3, S. 392ff., 394; s. auch das Memorandum Edens an Churchill v. 2. 2. 45, CY, S. 511f. (512).

[114] Conte, A., Die Teilung der Welt, Jalta 1945, München 1967, S. 246.

[115] Vgl. CY, S. 978f. Dieses Protokoll gab den Anlaß zu schweren Meinungsverschiedenheiten in Potsdam und wurde dort annulliert.

[116] CY, S. 968ff. (970).

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sionen von JCS 1067 vertretenen Politik jede Grundlage[117]. Er wandte sich gegen die Lieblingsthesen der Ministerien für Krieg und Finanzen von der Unabhängigkeit der Zonenbefehlshaber und der „begrenzten Verantwortlichkeit" und betonte die im Außenministerium als unabdingbar anerkannten Prinzipien:

1. Sofortmaßnahmen der Besatzungspolitik sollten in Einklang mit einem langfristigen Programm stehen.
2. Die amerikanische Besatzungspolitik müsse in der EAC mit den Verbündeten abgestimmt werden.
3. Die Funktionsfähigkeit der alliierten Kooperation und die Erfordernisse der Verwaltung Deutschlands verlangten einen detailliert instruierten und mit umfassenden Vollmachten versehenen Kontrollrat.

Der Präsident, der zu jener Zeit Akten nur selten und oberflächlich las, unterzeichnete die Direktive. Die gemeinsame Opposition von Kriegs- und Finanz-Ministerium veranlaßte ihn dazu, nach wenigen Tagen seine Unterschrift zurückzuziehen. Die folgenden interministeriellen Gespräche kennzeichnen die entscheidende Phase in der späten Planung der amerikanischen Deutschlandpolitik[118]. Das Ergebnis war ein erzwungener Kompromiß, niedergelegt in einem kurzen Memorandum vom 23. 3. 45, das im wesentlichen Ziele und Methoden der von Morgenthau und Stimson vertretenen Deutschlandpolitik bestätigte. Dem Außenministerium wurden insofern einige Konzessionen gemacht, als das Memorandum die Kompetenzen des Kontrollrats betonte, die geplante Dezentralisierung der Verwaltung Deutschlands einschränkend interpretierte und Wirtschaftskontrollen der Besatzungsmächte zu dem Zweck zuließ, Hunger, Seuchen und Unruhen zu verhindern[119].

Das lakonische Memorandum vom März 1945 erhielt insofern eine besondere Bedeutung, als Washington es der EAC vorlegen ließ, wo es den Anlaß bot zu einer in letzter Minute auf äußerst niedrigem Niveau geführten Debatte über die alliierte Besatzungspolitik in Deutschland[120]. Der erste Abschnitt des vorgelegten Dokuments war eigentlich bestimmt, einen internen amerikanischen Ressortstreit über die Kompetenzen des Kontrollrats im Verhältnis zu denen des Zonenkommandeurs beizulegen. Gewisse Wendungen schienen gegen das bereits beschlossene Dokument über den Kontrollrat zu verstoßen. Gusew legte dagegen Protest ein und beteiligte sich nicht mehr an Diskussionen über diesen Punkt. Auch Strang und Massigli äußerten Bedenken, ergingen sich in subtilen Interpretationen, und Winant konnte nur erklären, daß die USA das Abkommen über den Kontrollrat voll unter-

[117] Das Memorandum s. FR 45/3, S. 434ff., den Auftrag Roosevelts, S. 433.

[118] Vgl. dazu FR 45/3, S. 452–470.

[119] S. FR 45/3, S. 471ff. Dieses Memorandum war die Grundlage für die endgültige Fassung der Direktive JCS 1067, vgl. FR 45/3, S. 484ff., 509f. In dieser Form wurde sie auch der EAC zur Information vorgelegt, FR 45/3, S. 511 u. Anm. 39. Zur historischen Würdigung und zur Kritik der Direktive s. Dorn, S. 74ff.

[120] S. das Memorandum Winants v. 6. 4. 45, FR 45/3, S. 480. Die Debatte fand am 3. 5. 45 statt, Berichte darüber s. in Winants Briefen an das State Department v. 7. 5. 45, FR 45/3, S. 504ff., 506ff.

Institut für Zeitgeschichte
München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

stützen würden. Auch der Rest der Debatte beschränkte sich auf einen Streit um Worte. Dahinter standen natürlich wichtige politische Vorbehalte und Meinungsverschiedenheiten der einzelnen Delegationen. Aber niemand hatte Interesse, sie in einer offenen und materiellen Diskussion ernsthaft beizulegen.

Die englische Delegation bewies zum letzten Mal ihr Vertrauen in die EAC, indem sie am 7. 6. 45 über die Behandlung Deutschlands für die Periode unmittelbar nach Kriegsende ein Memorandum vorlegte, das als Überarbeitung des amerikanischen Entwurfs bezeichnet wurde. Das Dokument enthielt hinsichtlich der Besatzungspolitik für Deutschland Ziele und Methoden, die Parallelen zu den frühen Plänen des State Department aufwiesen. Naturgemäß war es durch Kontroll- und Repressivmaßnahmen bestimmt, aber es enthielt auch Forderungen für eine konstruktive Politik und die Grundlegung einer auf Selbstbestimmung beruhenden Ordnung. Vorbehaltlich der Aufrechterhaltung der militärischen Sicherheit sollten Parteien und Gewerkschaften zugelassen, Presse- und Redefreiheit erlaubt werden. Als langfristiges Ziel der Besatzungspolitik sollte gelten, „die Grundlagen für einen Rechtsstaat in Deutschland und für die schließliche friedliche Mitarbeit im internationalen Leben zu legen“[121]. Mit diesem Dokument, das in der Kommission nicht mehr diskutiert wurde, beendete die EAC ihre erfolglosen Bemühungen, über die künftige Deutschlandpolitik der Verbündeten materielle Vereinbarungen zu erzielen. Die englische Regierung, wie so oft in der Kriegsdiplomatie mit den zweckdienlichsten Ideen und dem geringsten Einfluß ausgestattet, und die amerikanischen Berufsdiplomaten waren von den Entscheidungsträgern in Washington und Moskau überspielt worden. Die amerikanische und die russische Regierung hatten rechtzeitig keine ernsthaften Anstrengungen unternommen, über die Prinzipien einer alliierten Militärverwaltung für Deutschland in der EAC zu Vereinbarungen zu gelangen. Die Motive für diese Haltung mögen im einzelnen verschieden, das Verlangen nach Handlungsfreiheit bei beiden entscheidend gewesen sein.

C. *Leistung und Bedeutung der EAC für die alliierte Planung*

Die Arbeit der EAC wird in der Literatur unterschiedlich, aber überwiegend negativ beurteilt. Die auffallenden Unterschiede in der Bewertung erklären sich aus der Diskrepanz der Ansprüche, die der Kommentator an die Kommission stellt. Strang, dessen Regierung so große Erwartungen in die Funktion der EAC setzte, bleibt ganz im Rahmen der engen Kompetenzen, die der Beratungskommission in der Praxis gewährt wurden. Er versichert, gegen seine Gewohnheit ohne übliche Zurückhaltung:

> „Die von uns geleistete Arbeit bestand die Probe der Ereignisse. Unsere Pläne traten reibungslos in Kraft, als die Zeit gekommen war, sie anzuwenden“.

Fortschritte seien zwar schleppend erzielt worden, aber die Gesamtsumme der

[121] EAC (45) 58, FR 45/3, S. 521 ff. (522, 523 f.).

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Leistungen sei eindrucksvoll gewesen[122]. Dagegen sind die Memoiren der amerikanischen Kollegen Strangs durch eine pessimistische Grundtendenz bestimmt. Thayer berichtet, daß die Illusion der englischen und amerikanischen Delegationsmitglieder, Friedensstifter in der Tradition des Wiener Kongresses und des Versailler Vertrages zu sein, schnell enttäuscht wurde[123]. Mosely hebt die Vorgänge hervor, die zur Beschränkung der EAC-Kompetenzen führten[124], und Kennan beschreibt sarkastisch die der Kommission verbleibende Funktion als einer Stelle,

„at which official positions could be filed and registered, it being left to the respective governments to reconcile these positions or not to reconcile them, as the spirit moved them[125]".

Die deutschen Kommentatoren haben sich zu einer Zeit, als über die Arbeit der Londoner Kommission nur das Material aus den Memoiren der Beteiligten vorlag, dem negativen Urteil der amerikanischen Delegationsmitglieder angeschlossen. Moltmann stellt fest, daß mit den verabschiedeten Abkommen nur die vorläufige Besatzungspolitik, nicht die weitere Behandlung Deutschlands entschieden wurde[126]. Deuerlein unterstreicht den technischen Charakter der Vereinbarungen, die zwar verhinderten, daß die Besatzungszonen das zufällige Ergebnis der Truppenlozierung zur Zeit des Waffenstillstands darstellten, aber keine Prinzipien für die Deutschland gegenüber anzuwendende Politik festlegten[127]. Dorn behauptet schlicht, die Kommission habe ihre Aufgabe nicht erfüllt[128].

Aber bevor man die Leistungen der EAC völlig verdammt, sollte man den ersten Grundsatz historischer Kritik erfüllen und die Arbeit des Gremiums in ihrem zeitgeschichtlichen Zusammenhang sehen. Die Kompetenzen der EAC waren nie eindeutig beschrieben. Die Richtlinien der Moskauer Konferenz spiegeln als eine Kompromißformel sowohl die im ursprünglichen englischen Initiativentwurf projektierten umfassenden Vollmachten wider, als auch die aus der amerikanischen und russischen Reserve resultierenden einschränkenden Formeln. Beide Regierungen haben die Vorschrift der Kompetenzzuweisung, nach der die EAC solche Fragen behandeln sollte, „welche die drei Regierungen für angemessen hielten, ihr zu überlassen"[129], als Vorbehalt oder als Vetorecht betrachtet, um den Arbeitsbereich der Kommission einzuschränken. Eine Rolle als Planungsbehörde konnte die EAC schon deshalb nicht spielen, weil die Regierungen ihr keinen dafür notwendigen Stab stellten. Im übrigen war keine Regierung gewillt, ihrer Delegation den Luxus selbständiger Planung zu erlauben und nachträglich die Ergebnisse – mehr oder weniger abgeändert – zu sanktionieren; vielmehr zwängten die Zentralen das

---

122 Strang, S. 205.
123 Thayer, S. 5.
124 Mosely I, S. 580ff. passim.
125 Kennan, G. F., Memoirs 1925–50, Boston 1967, S. 166.
126 Moltmann, S. 117.
127 Deuerlein, S. 75f.
128 Dorn, S. 65.
129 FR 43/1, S. 756f. (757), Art. 2.

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Arbeitsverfahren in das übliche diplomatische System. Die Londoner Kommission war daher nie die Planungsbehörde mit umfassenden Vollmachten, als die sie die Engländer projektiert hatten, aber auch nicht nur eine zwischengeschaltete Relaisstation im diplomatischen Schriftverkehr, als die sie Kennan beschrieb. Sie beschäftigte sich mit naheliegenden, technischen Fragen der Besatzungspolitik, wobei die durch die Aufnahme Frankreichs und mit dem Verlauf der Entwicklungen in Deutschland sich ergebenden sachlichen Änderungen der Vereinbarungen das mangelnde Vertrauen Roosevelts in die Weisheit und Endgültigkeit der Planungen in der Kommission bis zu einem gewissen Grade rechtfertigten. So war z.B. das Kontrollverfahren für Deutschland unter der Prämisse projektiert worden, daß eine deutsche Zentralverwaltung vorhanden sein werde, und erwies sich ohne diese als funktionsunfähig.

Trotzdem wird man die begrenzte Leistung der Kommission würdigen müssen. Der Stolz Strangs auf die Arbeitsergebnisse ist nicht ohne Berechtigung, denn die EAC leistete einen originellen Beitrag zur Projektierung der technischen Abwicklung des Besatzungsregimes, einen Beitrag, von dem man sich schwer vorstellen kann, wie er anders, etwa durch übliche diplomatische Kanäle oder kurze Konferenzen ranghöherer Gremien, hätte verwirklicht werden können. Im übrigen befruchtete die Kommission allein durch ihre Existenz und die sich in den Verhandlungen abzeichnenden neuen Perspektiven die Aktivität und das Niveau der Planungsarbeit in den Hauptstädten. Winant hebt auch hervor, daß der ständige Kontakt der vier Vertreter es der EAC ermöglicht habe, formlos eine große Anzahl von Problemen über die formell niedergelegten Abkommen hinausgehend zu behandeln, und konstatiert,

> „das gegenseitige Vertrauen hat die Behebung von Mißverständnissen erleichtert, die andernfalls zu ernsten Schwierigkeiten in der Arbeit der alliierten Koalition hätten führen können. Die EAC war in bezug auf die von ihr im voraus verhinderten oder behobenen Mißverständnisse vielleicht ebenso nützlich wie in bezug auf die von ihr tatsächlich ausgearbeiteten Abkommen."[130]

Das alles ist naturgemäß ein etwas spärlicher Erfolg, wenn der Kommentator umfangreiche und detaillierte Absprachen über die künftige Europapolitik der Großmächte erwartet. Dazu ließen die USA und die SU der Kommission keinen Spielraum, auch nicht zur Aufbereitung von Rohmaterial für Entscheidungen auf höherer Ebene, wie die englische Regierung im Januar 1945 vorschlug[131].

Die Diskrepanzen in den Ansichten der Führungsmächte über die zweckmäßigsten Methoden der Koalitionspolitik lassen sich am Beispiel der EAC erkennen. Die frühere Machtstellung Englands würde nach dem Krieg schwer angeschlagen sein. Primäres Ziel Churchills war es daher, die politische Unterstützung Roosevelts zu erhalten, und Nachkriegsprobleme im Windschatten der Amerikaner zu einer Zeit zu lösen, in der noch amerikanische Truppen in Europa standen. Andererseits ver-

---

[130] CBI, S. 295.

[131] Aide Mémoire v. 17. 1. 45, FR 45/3, S. 392ff. (393).

Jahrgang 19 (1971), Heft 3
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

suchte Großbritannien auf den Kriegskonferenzen und in der Kommission seine alte Rolle als Sprecher und Protektor der „kleinen Nationen" wiederaufzunehmen und damit Punkte für eine spätere anerkannte Stellung in Europa zu gewinnen. Die Engländer zogen aus beiden Zielen die Folgerung für eine Bündnispolitik, die noch vor Kriegsende unter Mitwirkung europäischer Mittelstaaten in der EAC geplant und auf den Gipfelkonferenzen von den Führungsmächten beschlossen werden sollte. Daran waren die wirklich „führenden" Mächte der Allianz gleichermaßen uninteressiert. Amerika und Rußland fanden sich in der nur durch Gradunterschiede abgewandelten Einmütigkeit, ihren Großmachtstatus in der EAC eifersüchtig zu verteidigen. Eine wichtige Gemeinsamkeit der Interpretation dieses Status' bestand in dem Anspruch der USA und der SU, sich ihre Handlungsfreiheit zu bewahren.

Roosevelt hätte es sicher vorgezogen, wenn die EAC überhaupt nicht gegründet worden wäre, und seine Einwilligung war eine Konzession an die Beamten seines State Department, die mit irgendeiner alliierten Vorbereitung auf die Nachkriegssituation in Europa vorankommen wollten[132]. Der Präsident bemühte sich nach Gründung der Kommission zu verhindern, daß ihre Entscheidungen seinen politischen Spielraum einengen könnten und widerstand Churchills Versuchen, ihn in europäische Angelegenheiten hineinzuziehen[133]. Im geheimen erwartete er, daß die SU nach dem Krieg eine Hegemonie über Ost- und Mitteleuropa errichten und eventuell auch Frankreich darin einbeziehen werde[134]. Roosevelts Konzept in dieser Lage bestand nicht in einer europäischen Gleichgewichtspolitik, die dauernde amerikanische Interventionen in die Probleme dieses Kontinents erfordert hätte, sondern er entschied sich für eine globale Gleichgewichtspolitik, deren Grundlage die Aufteilung der Welt in vier Einflußsphären der Großmächte – USA, Großbritannien, Sowjetunion, China – sein sollte, wobei Rußland in Europa herrschen würde[135]. Die Beratungen der EAC waren deshalb auch aus grundsätzlichen Erwägungen für Roosevelt und seine engsten Berater von geringem machtpolitischen Interesse.

Das gleiche kann von der Sowjetunion nicht behauptet werden. Ihr Desinteresse an einer Aktivierung der EAC und ihr Bedürfnis nach Handlungsfreiheit läßt sich aus anderen Motiven herleiten. Entgegen den Behauptungen Maiskis gilt es in der Literatur als gesichert, daß der außenpolitischen Strategie der SU die Überzeugung

[132] Diese Auffassung vertritt auch Kennan, S. 164f.

[133] Selbst für die Festlegung der Besatzungszonen war dieses Motiv entscheidend, vgl. z.B. das im Ton witzige aber in der Haltung ernste Telegramm an Churchill v. 29. 2. 44, FR 44/1, S. 188f. (189).

[134] Im September 1943 entwickelte Roosevelt in einer mehrstündigen Unterhaltung mit Spellman seine Gedanken zur Einschätzung und Ausbalancierung des künftigen Kräfteverhältnisses der Mächte. Das in der Literatur noch wenig berücksichtigte Dokument ist, nach einer Aktennotiz des Kardinals, abgedruckt in R.I. Gannon, S. J., The Cardinal Spellman Story, New York, S. 222–225.

[135] Vgl. Schwarz, H.-P., Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied und Berlin 1966, S. 49ff. zur Erklärung der Haltung Roosevelts.

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

on einem dualistischen Internationalen System mit antagonistischen Mächten[136] und daher einer Kooperation mit kapitalistischen Mächten allenfalls ein taktisches Kalkül zugrunde lag. Nach dem Krieg würden die Auseinandersetzungen in den besetzten Ländern auf dem ideologischen Gebiet weitergehen. Aber Stalin wußte auch die Vorzüge klassischer Machtpolitik zu schätzen und vermied es, einen gutwilligen Verbündeten zur Unzeit mit ideologischer Starrköpfigkeit zu verschrecken. Entgegen den Erwartungen amerikanischer Delegationsmitglieder unterließen es die Russen in der EAC, aus marxistischer Interpretation des Zeitgeschehens hergeleitete Forderungen für die künftige Besatzungspolitik zu stellen[137]. Sie handelten die technischen Abkommen aus, bei denen nichts zu verlieren und zu offenbaren war, schwiegen sich im übrigen über ihre Pläne aus und entzogen sich allen Versuchen der westlichen Delegationen, die Substanz der künftigen Besatzungspolitik zu erörtern. Die noch unklare politische Situation in den Ländern Nachkriegseuropas würde später Pläne entscheidungsreif machen, die auf Motiven des „klassischen" Imperialismus vermischt mit dem ideologisch fundierten Weltrevolutionsgedanken beruhten.

In den Methoden der Koalitionspolitik mit dem Resultat, Einfluß und Macht der EAC einzugrenzen, waren Washington und Moskau durchaus gleichgestimmt. Es ist immer wieder erstaunlich zu sehen, wie sich die Entscheidungsträger in beiden Hauptstädten – ohne sich dieser Konstellation bewußt zu sein – mit sicherem Instinkt über die Köpfe der Engländer hinweg die Bälle zuspielten, wenn es galt, Initiativen zu materiellen politischen Entscheidungen in der EAC zu blockieren. Der entscheidende Durchbruch zum Integrationsinstrument der alliierten Kriegskoalition und zum politischen Planungsorgan der europäischen Nachkriegsordnung blieb der Kommission versagt. Auch ihre geringere Rolle hat europäische Geschichte gemacht, als die eines Statisten in einem Stück moderner Großmachtpolitik, der die Kunst des Friedensschlusses verlorengegangen ist.

136 Ebenda, S. 204ff.
137 Thayer, S. 14.

Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1971_3.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte